عبد الفتاح ماضي

الديمقراطية والبندقية

العلاقات المدنية - العسكرية وسياسات تحديث القوات المسلحة



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

الديمقراطية والبندقية

العلاقات المدنية - العسكرية
وسياسات تحديث القوات المسلحة

الديمقراطية والبندقية

العلاقات المدنية - العسكرية
وسياسات تحديث القوات المسلحة

عبد الفتاح ماضي

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies



الفهرسة في أثناء النشر - إعداد المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

ماضي، عبد الفتاح

الديمقراطية والبندقية: العلاقات المدنية - العسكرية وسياسات تحديث القوات المسلحة/ عبد الفتاح ماضي.

436 ص.؛ 24 سم.

يشتمل على ببليوغرافية (ص. 397-415) وفهرس عام.

ISBN 978-614-445-414-5

1. العلاقات المدنية العسكرية. 2. الديمقراطية. 3. الإنقلابات العسكرية. 4. القوات المسلحة. أ. العنوان.

322.5

العنوان بالإنكليزية

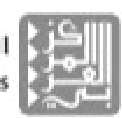
Democracy and Guns

Civil-Military Relations & Reforming the Armed Forces

by Abdel-Fattah Mady

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن
اتجاهات يتبناها المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

الناشر



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

شارع الطرفة - منطقة 70
وادي البنات - ص. ب: 10277 - الظعاين، قطر
هاتف: 00974 40356888

جادة الجنرال فؤاد شهاب شارع سليم تقلا بناية الصيفي 174
ص. ب: 4965 11 رياض الصلح بيروت 2180 1107 لبنان
هاتف: 8 991837 1 00961 فاكس: 1991839 00961
البريد الإلكتروني: beirutoffice@dohainstitute.org
الموقع الإلكتروني: www.dohainstitute.org

الطبعة الأولى

بيروت، آب/ أغسطس 2021

إهداء

إلى العسكريين والسياسيين العرب

المحتويات

القسم الثاني

دراسات حالة

قائمة الجداول والأشكال

الجداول

الأشكال

مقدمة

بدأت فكرة هذا الكتاب مع ورقة سياسات مختصرة قُدّمت لسياسيين مصريين بعد اندلاع ثورة 25 يناير 2011 بأشهر قليلة، وكان موضوعها السؤال التالي: كيف يُمكن الحفاظ على الثورة وبناء الدولة الديمقراطية، مع تقوية المؤسسة العسكرية والحفاظ عليها بعيدًا عن السلطة باعتبارها مؤسسة وطنية مهنية، وذلك استنادًا إلى التجارب الناجحة في حالات الانتقال الديمقراطي السابقة؟ ركّزتُ في تلك الورقة على أمرين أساسيين: الأول، التحذير من استحداث أيّ مواد دستورية جديدة بخصوص موقع الجيش في الدستور الجديد، بخلاف ما كان موجودًا في دستور عام 1971، أو تقديم تنازلات لقادة المجلس الأعلى للقوات المسلحة الحاكم آنذاك، تُعزز من الدور السياسي للجيش. والثاني، التحذير من التفاوض مع المجلس العسكري على نحو منفرد وسري، ومن مغبّة عدم التكتل وراء أهداف ثورة يناير في أثناء أيّ تفاوض محتمل مع المجلس.

ثم تطوّر العمل في ورقة السياسات تلك، وقَدّمْتُ بحوثًا عدة حول موضوعات ذات صلة بالعلاقات المدنية - العسكرية في مؤتمرات علمية وورش عمل في عدد من الدول؛ نُشِر عددٌ منها في دوريات مُحكّمة، ومقالات تحليلية مختلفة.

هدف هذا الاهتمام البحثي - وكذلك هذا الكتاب - هو تقديم إطار معرفي مُبسّط للسياسيين والعسكريين، والقُرّاء بصفة عامة، حول قضية محورية من قضايا الانتقال الديمقراطي في الدول التي شهدت فترات من الحكم

العسكري، وهي قضية العلاقات المدنية - العسكرية، التي أراها من شقين متصلين، على النحو الذي سأعرضه في الكتاب.

كانت قناعتي، ولا تزال، أن المكتبة العربية تحتاج إلى كتاب يُقدّم خبرات الدول الأخرى التي نجحت في تحقيق ثلاثة أهدافٍ معًا، هي: الحفاظ على وحدة الدولة وأمنها، وبناء النظام الديمقراطي، وتحديث المؤسسة العسكرية، في ظل ظروف صعبة لا تقل عن ظروف دولنا العربية. وترتبط هذه القناعة باعتبارين: الأول، شيوع أفكار غير صحيحة أنه لا يُمكن إنجاز الانتقال إلى الديمقراطية في دولنا العربية، ولا إخراج الحكّام التسلّطيين من السلطة، بسبب - بحسب أصحاب هذا الرأي - أن الحالات العربية فريدة ولا يمكن مقارنتها بغيرها من الدول الأخرى. ولا شك في أنه لا يمكن ادّعاء استنساخ طرق النجاح؛ فلكل حالة خصائصها وسياقاتها الخاصة بها، إلا أن هذا لا يعني أنه لا يمكن الاستفادة من تجارب الآخرين وتعلّم الكثير من الدروس والعِبَر. ومن الأهمية هنا الإشارة إلى أن الحكام التسلطيين يتعلم بعضهم من بعض، وينقلون الخبرات الناجحة بشأن البقاء في السلطة[1]. بينما يتحجّج كثير من السياسيين العرب بالظروف وفرادة الأوضاع العربية لتبرير عجزهم وإخفاقاتهم. أما الاعتبار الثاني، فهو انتشار الكثير من الآراء غير الدقيقة حول موضوع الكتاب، التي يتم الحصول عليها من قراءات سريعة ومجتزأة، وذلك مع تعدد الوسائط الإلكترونية وضعف التكوين الجامعي والمراكز البحثية وانتشار الترجمات غير الدقيقة.

إذًا، **موضوع** هذا الكتاب هو **العلاقات المدنية - العسكرية وسياسات تحديث المؤسسات العسكرية**، من خلال محاولته الإجابة عن سؤالين محوريين: **كيف يخرج العسكريون من السلطة؟ وكيف تجري معالجة أدوارهم**

---

(1) كتبتُ في عام 2009 «أن هناك دروسًا تعلّمها الحكام في منطقتنا العربية، وأن هناك دروسًا لم تتعلّمها النخب المعارضة والداعية للإصلاح»، ينظر: عبد الفتاح ماضي، «عقبات الانتقال إلى نظام حكم ديمقراطي في مصر: سلطة تجدد آليات سيطرتها ومعارضة غير توافقية»، في: علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (تنسيق وتحرير)، **لماذا انتقل الآخرون إلى الديمقراطية وتأخر العرب؟ دراسة مقارنة لدول عربية مع دول أخرى**، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2009)، ص 202-203.

في السياسة بعد خروجهم من السلطة؟ ومشكلة العلاقات المدنية - العسكرية، في الواقع، وبلغة العلوم السياسية المعاصرة، جزءٌ مهم من مشكلة التمييز بين «السلطة الشرعية» التي تستند إلى القانون وتُمارَس ضمن مبادئ العدل والشفافية والمساءلة، ويمكنها أن تُمارِس «العنف الشرعي» عند الضرورة، و«العنف غير الشرعي» الذي تُمارسه تنظيمات أو أجهزة «دولة» أو حاكم مطلق، من دون سند شرعي حقيقي وبلا قيود قانونية أو أخلاقية. وهذه المشكلة جزء من مشكلة أكبر، لطالما اهتم بها الفلاسفة والمفكرون عبر العصور، هي مشكلة العلاقة بين القوة والشرعية، والأمن والحرية، التي قُدِّم فيها الكثير من الآراء التي تراوح بين المعيارية والواقعية أو الجمع بينهما[2].

ترتبط **مشكلة العلاقات المدنية - العسكرية**، منذ ظهورها في القرن السابع عشر، أيضًا بالدولة المعاصرة؛ أي بالشكل المعاصر للمجتمع السياسي. اقترنت هذه الدولة بالاحتكار الشرعي لأدوات العنف في المجتمع من الحكام، كما كتب ماكس فيبر (Max Weber) (1864-1920)، وفي هذه السمة - إلى جانب سمات أخرى[3] - تميّزت السلطة في «الدولة» من المدن والمقاطعات وغيرها من الكيانات والمجتمعات السياسية الأخرى.

---

(2) تدور الأفكار المعيارية حول ضرورة خضوع السلطة لقيم وأخلاق ومعايير، بينما يرى الواقعيون أن هذه الأمور ثانوية في ضوء أن الإنسان خُلق أنانيًا وأنه يتطلّع دومًا إلى تحقيق مصالحه الذاتية حتى لو كان ذلك على حساب الآخرين. ومن الأهمية الإشارة أيضًا إلى أنّ للسلطة السياسية مصادر متعددة للشرعية على النحو المعروف في كتب علوم السياسة المعاصرة. ينظر على سبيل المثال: Mattei Dogan, «Conceptions of Legitimacy,» in: Mary Hawkesworth & Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, vol. 1 (London: Routledge, 1992), pp. 116-126; Allen Buchanan, «Political Legitimacy and Democracy,» *Ethics*, vol. 112, no. 4 (July 2002), pp. 689-719; Fabienne Peter, «Political Legitimacy,» in: Edward N. Zalta et al., *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Palo Alto, CA: Stanford University, 2010), accessed on 6/8/2018, at: https://bit.ly/3kWpSuu

(3) تميزت الدولة من الكيانات السياسية التي سبقتها بخصائص أخرى، بخلاف الاحتكار الشرعي للسلطة، أهمها عامل تجانس العنصر السكاني؛ استنادًا إلى عوامل موضوعية، مثل اللغة والدين والأصل، أو عوامل ذاتية، مثل الرغبة في الحياة المشتركة وتحقيق المصالح المشتركة، وكذا عامل إسناد السيادة إلى الدولة بعد أن كانت من خصائص الملوك والأمراء أو الحكام المطلقين. ينظر: محمد طه بدوي، **النظرية السياسية: النظرية العامة للمعرفة السياسية** (القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1986)، ص 42-46؛ وكذلك: Hans Heinrich Gerth & C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (London/New York: Routledge, 2014).

في الواقع صارت الجيوش النظامية هي وحدها التي تمتلك السلاح، بعد أن جُرّدت القوى الأخرى منه، وتطوّرت هذه الجيوش مع تطور الحداثة ذاتها والظواهر المرتبطة بها؛ مثل الرحلات التجارية الاستكشافية، والمد الاستعماري، والثورة الفرنسية وما أعقبها من تداعيات في فرنسا وبروسيا وباقي الدول الأوروبية. كذلك، تطورت أدوات القتال ذاتها[4]، إلى وضع دفع تشارلز تيلي إلى القول إن الدولة تصنع الحرب، والحرب تصنع الدولة؛ فالدول الأوروبية شنّت الحروب دفاعًا عن أنظمتها، ومن أجل التوسع في الخارج أيضًا، وهو أمرٌ دفعها إلى التوسع في جمع الضرائب والموارد من شعوبها في الداخل، وتعزيز التراكم الرأسمالي لدى القوى الداعمة لها. وأدّت هذه الأمور، بدورها، إلى تطور نمط جديد للمجتمعات السياسية، هو الدولة المركزية ذات السيادة التي تحتكر السلطة فيها أدوات العنف عبر جيوش نظامية[5].

من هنا، ولأن الجيش هو المؤسسة التي بحوزتها الأسلحة وأدوات العنف، فهو الذي أُسندت إليه مهمة حماية الدولة. لكن، في الوقت نفسه، قد يُشكّل هو ذاته مصدرَ خطرٍ على الدولة، نظرًا إلى السبب نفسه، أي احتكاره أدوات العنف. وعبّر ألفريد ستيبان عن هذه المعضلة بوضوح عندما كَتَبَ: «بينما يُعدّ احتكار استخدام أدوات العنف أمرًا ضروريًا للدولة الديمقراطية الحديثة، فإن الفشل في تطوير الآليات التي يمكن من خلالها السيطرة على الجيوش يُمثّل تنازلًا عن السلطة الديمقراطية»[6].

---

(4) بشأن علاقة المدني والعسكري في الدولة الحديثة وتطور الجيوش النظامية، ينظر: عبد الوهاب الأفندي، «بين عسكرة السياسة وتمدين العسكرية: نحو إطار نظري لمعالجة إشكالية الدولة المتخندقة»، في: محمد جمال باروت (محرر) **الجيش والسياسة في مرحلة التحول الديمقراطي في الوطن العربي**، (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 117–131.

(5) اعتبر تيلي أن أفعال هذه الدولة تشبه أفعال العصابات التي تفرض إتاوات على الناس بحجة «حمايتهم»، بينما هي أكبر تهديد لهم، ويرفض تيلي فكرة التفرقة بين الدولة والعصابات على أساس شرعية الأولى التي لا يراها تقوم على رضا الجماهير، بل من اعتراف الدول الأخرى، أي قبول باقي «العصابات» بها في «نادي العصابات». ينظر: Charles Tilly, «War-Making and State-Making as Organized Crime,» in: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 169-172.

(6) Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p. xv.

يزداد الأمر صعوبة عندما نعرف أن المؤسسة العسكرية لا تنفرد عن غيرها من مؤسسات الدولة المعاصرة باحتكارها أدوات العنف وامتلاكها صلاحية الاستخدام الشرعي للقوة فقط، بل هي تقوم أيضًا على أساس تراتبي وعلى عنصرَي الانضباط والطاعة، فضلًا عن أن نسبة كبيرة من ميزانية الدول تذهب إلى المؤسسات العسكرية؛ فقد بلغت نفقات الدفاع والأمن في العالم، في عام 2019، نحو 1917 مليار دولار، في زيادة قدرها 3.6 في المئة على نفقات عام 2018 التي بلغت 1822 مليار دولار، وتمثل نفقات عام 2019 نحو 2.2 في المئة من إجمالي الناتج المحلي العالمي[7]. وتُعدّ نفقات عام 2018 أعلى بنسبة 76 في المئة مما كانت عليه بعد نهاية الحرب الباردة في عام 1998[8]. ولهذا كله، يتطلّب الأمر وجود قدر كبير من المتابعة والشفافية والمساءلة في إدارة هذه المؤسسات العسكرية، إضافة إلى ضبط العلاقة بينها وبين المؤسسات المدنية في الدولة.

من هنا طُرحت مسألة **«من يراقب الحراس؟»[9]، أي من يراقب الجيوش التي تحرس الدول؟ أو «من يحمي الديار من حُماة الديار؟»[10]، أو كيف نحمي الشرعية من حُماتها؟** أو كيف يمنع الشعب (صاحب السيادة) الجيش (الذي أنشأه من أجل حمايته ضد العدوان الخارجي) من أن يُهدّد الشعب ذاته، أو

---

(7) ثمة خمس دول تنفق نحو 62 في المئة من هذه النفقات في عام 2019، هي: الولايات المتحدة والصين والهند وروسيا والسعودية. ينظر: Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament, and International Security - Summary* (Oxford: Oxford University Press, 2020), p. 10, accessed on 17/5/2018, at: https://bit.ly/36tssnE

(8) تجدر الإشارة إلى أن نصف نفقات عام 2018 يمثل دولتين فقط: الولايات المتحدة والصين، ينظر: «World Military Expenditure Grows to $1.8 trillion in 2018,» Stockholm International Peace Research Institute, 29/4/2019, accessed on 17/5/2018, at: https://bit.ly/2O17XVT

(9) تنسب هذه العبارة إلى الشاعر الروماني القديم جوفينال (Juvenal) الذي عاش بين القرنين الأول والثاني الميلاديين، وترجمت إلى الإنكليزية على النحو التالي: «Who will guard the guards themselves?,» or «Who will watch the watchmen?».

ينظر: Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2013), p. 15.

[وقد صدر مترجمًا عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات: زولتان باراني، **الجندي والدولة المتغيرة: بناء جيوش ديمقراطية في أفريقيا وآسيا وأوروبا والأميركتين**، ترجمة نبيل الخشن، سلسلة ترجمان (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018)].

(10) بحسب وصف: الأفندي، ص 152.

يفرض إرادته عليه؟[11] أي بعبارة أخرى، كيف نضمن أمرين معًا: ضمان طاعة العسكريين للحكومات المدنية، مع السماح لهم بقدرٍ من الاستقلالية الكافية للقيام بواجباتهم في شؤون الدفاع[12].

يوجد هنا بعدان أساسيان: **كيف يمكن ضمان أن تخضع القوات المسلحة للسلطة المدنية وتعمل من أجل خدمة المصلحة العامة ولا تستخدم عوامل القوة التي تمتلكها لتحقيق مصالح خاصة؟ وكيف يمكن ضمان أن تحترم السلطة المدنية العمل المهني للعسكريين ولا تتدخل فيه؟** والسؤال عن **الكيفية** هنا يهتم، في واقع الأمر، **بالسياسات والقرارات والمؤسسات والإجراءات** التي تؤدي إلى إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة، وإلى الشكل الأفضل للعلاقات المدنية - العسكرية الذي يتوافق مع الديمقراطية[13]، أي ما نُسمّيه في هذا الكتاب ضبط العلاقة بين العسكريين الذين يقومون بوظيفة غير سياسية هي الدفاع عن الدولة، والسياسيين المنتخبين الذين يتولون الوظائف السياسية في الدولة، أو بين «البندقية والديمقراطية» مجازًا، وذلك عبر إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة وسياسات تحديث المؤسسات العسكرية.

ظهرت هذه الإشكالية في واقع الأمر في جُل المجتمعات بدرجات متفاوتة، على الرغم من أنه تحقق مع مطلع القرن التاسع عشر قدرٌ من **«الرقابة المدنية»**[14] على القوات المسلحة ووُضعت الجيوش في عدد من الدول؛ مثل

---

(11) Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Harvard, MA: Harvard University Press, 2003), pp. 4-7.

(12) Barany, p. 15.

(13) Douglas L. Bland, «A Unified Theory of Civil-Military Relations,» *Armed Forces & Society*, vol. 26, no. 1 (October 1999), p. 7.

(14) يقابل مصطلح «الرقابة المدنية على القوات المسلحة» في العربية مصطلح (Civilian control of the armed forces) في الإنكليزية. واخترت كلمة «الرقابة» وليس «السيطرة» مقابلًا لكلمة (Control) لتجنّب أي دلالات سلبية قد تحملها كلمة «السيطرة» في اللغة العربية، مع تأكيد أن هذه العملية لا تشمل «الرقابة» بمعناها الضيق فحسب، بل تتعدّاها إلى خضوع المؤسسات العسكرية لسلطة الشعب التي تُعبّر عنها المؤسسات السياسية المنتخبة على النحو الذي يتم توضيحه بالتفصيل في هذا الكتاب.

فرنسا، والولايات المتحدة، وبريطانيا، وهولندا، وبروسيا، تحت قواعد معيّنة تُحدّد كيفية استخدام هذه الجيوش[15].

في الولايات المتحدة تحديدًا، لم يوافق الجنرال جورج واشنطن (George Washington) (1732–1799) – وكان أحد جنرالات ما يُعرف بـ «حرب الاستقلال»، ثم أول رئيس للولايات المتحدة (1789–1797) – على فكرة أن يتولّى السلطة بصلاحيات واسعة في أعقاب الحرب، وهي الفكرة التي كان من الممكن أن تحوّله إلى قائد سياسي وعسكري مطلق الصلاحيات، كما حدث في عدد كبير من دول العالم الثالث في ما بعد. واختار واشنطن مع رفاقه أن يُقيموا نظامًا سياسيًا بمعايير واضحة في اختيار الحكام وصلاحياتهم، وفي تحديد علاقة الولايات بعضها ببعض، فكان دستور الولايات المتحدة الحالي الذي وُضع في عام 1787، والذي أقام النظام الفدرالي بدلًا من النظام الكونفدرالي، ثم اختير واشنطن رئيسًا مرتين (أربع سنوات في كل فترة)، ليرفض الترشح لولاية ثالثة، واضعًا معيارًا مبتكرًا ومهمًا لخلافته. وظل الترشح لولايتين فقط قائمًا عُرفًا (باستثناء واحد في أثناء الحرب العالمية الثانية)، حتى أقرّ في تعديل دستوري في عام 1951. ومنذ ذلك الحين، تعرّضت العلاقات المدنية – العسكرية في الولايات المتحدة وغيرها من الدول الغربية لتطورات كثيرة[16]، لكن مع بقاء الرقابة المدنية، وغياب أي تهديد بانقلاب عسكري.

في عام 1961 حذّر الرئيس الأميركي دوايت ديفيد أيزنهاور (Dwight D. Eisenhower) (1953–1961)، في أثناء مغادرته الرئاسة، من تنامي نفوذ المجمع الصناعي – العسكري في بلاده خلال فترة الحرب الباردة، حيث كانت البلاد تعيش في ظل تهديدات عسكرية، وهو أمرٌ يجعل الكلمة العُليا لخبراء إدارة الحرب وليس التفاوض[17]. وكان عالم الاجتماع الأميركي هارولد لاسويل (1902–1978) قد حذّر في مطلع أربعينيات القرن العشرين من خطر العسكرة

---

(15) Barany, p. 20.

(16) Ibid.

(17) الأفندي، ص 135.

على الديمقراطية، أو ما سمّاه «الدولة الحامية» (Garrison State) التي تكون فيها النخبة العسكرية هي الأكثر قوة ونفوذًا في المجتمع المتقدم تكنولوجيًا، على حساب المتخصصين في التفاوض ورجال الأعمال[18]. واعتبر أن الدولة الحامية ممكنة في الدول الديمقراطية والاشتراكية على الرغم من أنها مناقضة لقيمهما[19].

في التسعينيات، عاد النقاش حول العلاقات المدنية - العسكرية في الولايات المتحدة، حيث اعتقد بعض الباحثين أن هذه العلاقات دخلت مرحلة «الأزمة» لأسباب عدة، منها أن الجيش صار أكثر بُعدًا عن قيادته السياسية، وعن المجتمع إجمالًا، كما صار أكثر تسييسًا وتحزّبًا، وأكثر نفوذًا في قطاعات المجتمع. وصار الضباط ينظرون إلى أنفسهم على أن لهم الحق في مقاومة صنّاع القرار المدنيين، ورأى هؤلاء أن هذه أزمة ليست حادّة، لكنها خفيّة وتعمل في الخفاء مثل السرطان، للتدمير، وأنها ستصل بالبلاد إلى مرحلة الخطر إذا لم يجرِ تداركها. وفي المقابل، هناك من رفض هذا واعتبر أن العلاقات المدنية - العسكرية تمر بمرحلة انتقال نتيجة انتهاء الحرب الباردة[20].

في أعقاب أزمة مقتل الشاب الأميركي من أصول أفريقية، جورج فلويد (George Floyd)، في مدينة منيابولس (ولاية مينيسوتا، الولايات المتحدة الأميركية)، في 25 أيار/مايو 2020، أطلّت الأزمة من جديد مع لجوء الرئيس الأميركي السابق دونالد ترامب (Donald Trump) (2016-2021) إلى التلويح بنشر الجيش لمواجهة التظاهرات، وهو أمرٌ أفضى إلى اعتراض وزير الدفاع ورئيس الأركان وعدد آخر من الجنرالات السابقين، والتذكير بأنّ قَسَمَ

(18) Harold D. Lasswell, «The Garrison State,» *American Journal of Sociology*, vol. 46, no. 4 (January 1941), pp. 455-468.

(19) يرى عزمي بشارة أن هذا الشكل من الدول لم يظهر، وإنما صارت المجتمعات «أكثر تعرّضًا لسيطرة الدولة، وأكثر تعرّضًا للرقابة»، وأن الدولة الأكثر قربًا من الدولة الثكنة التي تحدّث عنها لاسويل هي «إسرائيل». ينظر: عزمي بشارة، **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017)، ص 46-48.

(20) ينظر بتوسع: Mackubin Owens, «Understanding Civil-Military Relations during the Clinton-Bush Era,» in: Derek S. Reveron & Judith Hicks Stiehm (eds.), *Inside Defense: Understanding the US Military in the 21st Century* (London/New York: Palgrave Macmillan, 2008), pp. 191-204.

العسكريين هو حول «الإيمان والولاء لحقيقة الدستور»، ولهذا أثيرت مسألة إمكانية رفض أوامر القائد العام، أي الرئيس، إذا كانت مخالفة للقسم[21].

تصاعدت أهمية معالجة إشكالية كيفية مراقبة الجيوش في الكثير من المناطق في القرن العشرين الذي شهد ظاهرةً جديدةً هي **تدخّل الجيوش النظامية في السياسة**، إنْ بالاستيلاء كليةً على السلطة، أو من خلال ممارسة النفوذ على الحكومات المدنية، إلى جانب أنه مع وفرة الموارد الاقتصادية، تضخّمت الجيوش وصارت تدريجيًا لا تقوم بحماية الدول فقط، بل بأدوارٍ أخرى أيضًا، بما في ذلك التوسع في الخارج.

في العالم الثالث تحديدًا، ظهرت جيوش ما بعد الاستقلال في سياقات مختلفة عن سياقات نشأة الجيوش الأوروبية، وصار يُنظر إليها باعتبارها القوة الدافعة للوحدة والتحديث. وبعد الحرب العالمية الثانية، أضحى للكثير من الجيوش مذهبٌ جديد، سمّاه ألفريد ستيبان «المهنية الجديدة» (New Professionalism)، حيث أصبح يُنظر إلى الجيش على أنه المؤسسة التي في إمكانها القيام بمهمات أخرى غير العسكرية؛ مثل بناء الدولة الوطنية، وتحقيق التنمية، والتكامل الاجتماعي. وقد تمّ هذا بمساعدة أميركية عسكرية في بعض الأحيان[22]. ولهذا، سرعان ما ظهر مذهبٌ للأمن القومي لجيوش العالم الثالث، يدمج التدخل العسكري بالسياسة، والانخراط في حروب داخلية، ولا سيما ضدّ ما أُطلق عليهم «المتمردون»، وكان معظمهم من اليسار آنذاك، فضلًا عن القيام بمهمات كبيرة في التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية[23].

---

(21) Marcus Hedahl & Bradley Jay Strawser, «Why Soldiers might Disobey the President's Orders to Occupy US Cities,» *The Conversation*, 11/6/2020, accessed on 17/7/2018, at: https://bit.ly/3jmJIib; John Walcott, «Trump or The Troops? Why 2 Top Military Leaders may be Forced to Choose,» *Time*, 26/6/2020, accessed on 17/7/2018, at: https://bit.ly/3ieOc97

(22) Alfred Stepan, «New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion,» in: Abraham F. Lowenthal & John Samuel Fitch (eds.), *Armies and Politics in Latin America* (New York: Holmes & Meier, 1986), p. 138.

(23) Kees Koonings, «Political Armies, Security Forces and Democratic Consolidation in Latin America,» in: Gavin Cawthra, Robin Luckham & Anne Marie Goetz (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies* (London: Zed Books, 2003), pp. 126-127.

اقترن حكم العسكريين، في ستينيات القرن العشرين وسبعينياته، بظهور نظم سياسية أغلقت المجال السياسي، واستهدفت المعارضين السياسيين من الاتجاهات كافة، وقامت بعسكرة قطاعات كبيرة من المجتمع[24]. كان تدخّل العسكريين في السياسة والاستيلاء على السلطة نتيجةَ أسبابٍ مختلفة؛ أهمها ضعف القوى السياسية المدنية وانقسامها، كما حدثت انقلابات كثيرة في أعقاب لجوء المدنيين إلى العسكريين لحسم خلافاتهم[25]، في العديد من الدول في أميركا اللاتينية، وفي الدول العربية أيضًا.

وكما سنعرض لاحقًا، أدّت عدة عوامل إلى زعزعة حكم العسكريين وخروجهم - أو إخراجهم - من السلطة وتحقيق الانتقال إلى الديمقراطية خلال موجات التحول الديمقراطي التي شهدها جنوب أوروبا وشرقها ودول أميركا اللاتينية وجنوب شرق آسيا منذ سبعينيات القرن العشرين. ويُعدّ موقف الجيوش من الديمقراطية عاملًا من العوامل الحاسمة لنجاح الانتقال إلى الديمقراطية أو فشله، وذلك في الدول التي شهدت تدخلًا عسكريًا مباشرًا أو غير مباشر في السياسة قبل الانتقال. كما تؤدي العوامل الخارجية أدوارًا مؤثرة في هذا الأمر أيضًا.

أما في الدول العربية، فاكتسبت مواقف الجيوش من حركات التغيير أهمية خاصة بعد ثورات 2011، حيث شهدت المنطقة أوضاعًا متباينة (اصطفاف المؤسسة العسكرية مع الانتقال إلى الديمقراطية في تونس، وإسهام سياسات المجلس العسكري الحاكم في إجهاض المسار الديمقراطي في مصر،

---

(24) Philippe C. Schmitter (ed.), *Military Rule in Latin America: Functions, Consequences and Perspectives* (Beverly Hills/London: SAGE Publications, 1973), pp. 1-56, 58-116; Luis Roniger & Mario Sznajder, *The Legacy of Human-Rights Violations in the Southern Cone: Argentina, Chile, and Uruguay* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 7-50; Philip J. O'Brien & Paul Anthony Cammack (eds.), *Generals in Retreat: The Crisis of Military Rule in Latin America* (Manchester: Manchester University Press, 1985), pp. 1-31, 184-201.

(25) Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 31-32; Terry Lynn Karl, «Dilemmas of Democratization in Latin America,» *Comparative Politics*, vol. 23, no. 1 (October 1990), pp. 10-12.

وانقسام الجيش في اليمن وسورية، وتحلّله في ليبيا)، فضلًا عن تعاظم أدوار الجنرالات في مصر منذ حزيران/ يونيو 2013، وفي السودان بعد ثورة كانون الأول/ ديسمبر 2018 وفي أعقاب الحراك الشعبي في الجزائر منذ نيسان/ أبريل 2019. وتزامن هذا كله مع عامل جيوستراتيجي، له أبعاد متعددة، منها العلاقات الخارجية لجيوش المنطقة بالقوى الكبرى وجيوشها، وانخراط المنطقة في ما يعرف بالحرب على الإرهاب، إلى جانب استهداف الدول العربية من قوى إقليمية ودولية أخرى، وتبعية المنطقة عسكريًا للخارج.

في الواقع، ثمة جذور أبعد زمنيًا لمشكلة تدخّل العسكريين في السياسة في الدول العربية؛ فإشكالية الجيش والسياسة تُعدّ «من العوامل الرئيسة التي تُحدّد شكل الدولة العربية ونظامها السياسي وعلاقتها بالمجتمع واحتمالات التحوّل الديمقراطي»، ويضاف إلى ذلك أن «تدخّل الجيش في الحكم نتاج مراحل تاريخية وطبيعة الدولة العربية وصيرورة نشوئها وبنيتها وعملية التحديث فيها»[26]. وفي رأيي، تعاني هذه الدول منذ نشأتها «**الطبيعة المختلة**» التي قامت عليها «السلطات» الحاكمة منذ ما عُرف بـ «الاستقلال الوطني»، فقد ظهرت الدويلات العربية بعد الحرب العالمية الأولى، وهي تعاني ثلاثة تناقضات على الأقل، كما كتبت من قبل[27]: يتمثل **الأول** في أن هذه الدول نشأت من دون عقيدة سياسية متّسقة مع ثقافة مجتمعاتها وتراثها، وهو ما يتناقض مع سنن تكوين الدول ويتجاهل تاريخ المنطقة وثقافتها التي يشكل الإسلام ركيزتها الأولى، لا من حيث كونه دينًا فقط، بل أيضًا باعتباره وعاءً حضاريًا ومعينًا قيميًا وتراثًا ثقافيًا. والأسوأ أن السلطة سيطرت على الدين سيطرةً شبه تامة، ونزعته من المجتمع والأفراد، وأخذت تُوظّفه في خدمة بقاء الحكام، فضلًا عن السيطرة على الجامعات والمؤسسات الدينية وتحويل العلماء والباحثين إلى موظفين يعتمدون على السلطة في معاشهم وتعليمهم وترقياتهم.

---

(26) بشارة، ص 7.

(27) ينظر بتوسع: عبدالفتاح ماضي، «الإسلاميون والعلمانيون في أعقاب الثورات العربية: إعادة النظر في جوهر الإشكالية»، في: **أمتي في العالم: المشروع الحضاري الإسلامي: الأزمة والمخرج** (القاهرة: مركز الحضارة للدراسات السياسية، 2017)، ص 314-348.

أما التناقض **الثاني** فيتصل بطبيعة السلطة داخل هذه الدول، فلئن رَفَعَ الحكّام شعارات تكوين الدولة على النمط المؤسسي الحديث، فإنهم، وعلى النقيض تمامًا، أقاموا سلطاتٍ قهرية مستبدة، تعمل لمصالح ضيقة ومرتهنة في بقائها على تحالفات مع قوى داخلية وخارجية معادية لتمكين الشعوب وثقافتها، كما سيطرت أقليات (عائلية أو حزبية أو عسكرية) على السلطة والثروة. ولم يعرف هذا النمط من السلطة حتى المفهوم الإجرائي للعلمانية، أي الفصل بين الدين والدولة من الناحية الوظيفية مع عدم معاداة الدين.

في حين يتمثل التناقض **الثالث** في أن هذه الدول القُطْرية ظهرت في تناقضٍ تام مع منطق الدولة الحديثة الذي يقوم على مبدأ «القوميات» الذي يهتم أساسًا بوحدة الشعوب وحقها في تقرير مصيرها. ما حدث في العالم العربي هو العكس، فقد قامت الدول الاستعمارية بعملية خداع كبرى؛ حيث وعدت العرب بدولة عربية موحَّدة، في مقابل دعمهم الجيش الإنكليزي ضدّ الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى (1914–1918)، إلا أن هدف هذه الدول الاستعمارية كان تمهيدَ الأرض لدولة "يهودية" في فلسطين تحت اسم «وطن قومي لليهود»، والتمهيد لها تحت مُسمّى «الانتداب» أو «الحماية»، وتقسيم المنطقة دويلاتٍ بحدود مصطنعة ومناطق متنازع عليها بين كل هذه الدويلات تقريبًا، وذلك بعد إسقاط الدولة العثمانية.

أنتجت هذه التناقضات مشكلات أخرى عدة، كان على رأسها ظاهرة تدخّل العسكريين في السياسة، بل تحوُّل الجيوش في بعض الحالات من مؤسسات حديثة إلى قوى قمعية ومؤسسات تُكرّس البنى الطائفية التقليدية، أو تدافع عن امتيازات ومصالح خاصة[28]. ومنها أيضًا الاستقطابات الأيديولوجية والصراعات الفكرية، وإهدار الثروات الوطنية وفرص التنمية والحياة الكريمة والتبعية للخارج. كان تدخّل العسكريين في السياسة، إذًا إحدى أهم تلك المشكلات، وظهرت تداعياته بكل وضوح في جُلّ الجمهوريات العربية؛ مثل العراق، وسورية، ومصر، والجزائر، والسودان، وليبيا، وموريتانيا، واليمن.

---

(28) ينظر: بشارة، الفصل الثاني الخاص بالحالة السورية، والفصل الثالث المتعلّق بمصر.

وصار الخلل الأهم في جُلّ دولنا العربية هو الخلل في ميزان القوة بين من يملك السلاح ومن لا يملكه، فضلًا عن استخدام المدنيين، من تيارات مختلفة، القوات المسلحة لحسم الاختلافات السياسية في دول مثل العراق وسورية ومصر والسودان، بدلًا من التوافق في إقامة نظام لإدارة تلك الاختلافات بالآليات السلمية.

في الصراع على السلطة، استُخدم الدين أيضًا ووُظّفت الأيديولوجيا وأمورٌ أخرى إمّا كفزاعات لعرقلة الإصلاح والتغيير، وإما لتبرير مواقف الأطراف المختلفة، وإما للترويج لغايات لا يمكن تنفيذها إلا بعد الاتفاق على طبيعة السلطة السياسية ذاتها وضبط علاقة السلاح بها.

وقد ساهم في تعميق هذا الخلل أمورٌ أخرى، حيث حصلت الأنظمة العربية العسكرية (أو شبه العسكرية المدعومة من المؤسسات العسكرية والأمنية) على دعم خارجي، أصبح هو في حد ذاته جزءًا من عقبات تطوّرها، إلى جانب عوامل أخرى خارجية مُعرقلة لإصلاح تلك الأنظمة؛ مثل وجود دولة الأبارتهايد الصهيوني في فلسطين المحتلة، وموضوع «الحرب على الإرهاب»، وغير ذلك.

وتظل الإشكالية ذات الصلة في الدول التي تعاني تدخّل الجيش في السياسة، ومنها بطبيعة الحال جُلّ الدول العربية، هي: **ما نمط العلاقات المدنية – العسكرية الذي يحقق ثلاث غايات معًا؟ وهذه الغايات هي:**

– الحفاظ على وحدة الدولة وأمن شعبها وسلامة أراضيها.

– إقامة النظام الديمقراطي – القائم على مبدأ سيادة القانون والمواطنة ودولة المؤسسات والشفافية والمساءلة والفصل بين السلطات والقضاء المستقل – وترسيخ دعائم هذا النظام وخضوع المدنيين والعسكريين، على قدم المساواة، للدستور والقانون.

– تقوية المؤسسة العسكرية وتحديثها ورفع درجة مهنيتها وجاهزيتها وطرق تدريبها وتسليحها وإقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة.

استنادًا إلى ما تقدم، يبحث هذا الكتاب العلاقات المدنية - العسكرية في **تجارب سبع دول** نجحت أولًا في إخراج العسكريين من السلطة، كما حققت قدرًا من النجاح بدرجات مختلفة في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، وذلك للحدّ من - أو إنهاء - نفوذ العسكريين في السياسة. ويهتم الكتاب بالإجابة عن سؤالين محوريين بهدف فهم متطلّبات التغيير والانتقال من حكم الجنرالات إلى الحكم الديمقراطي المدني واشتراطات هذا التغيير، فضلًا عن استخراج الدروس المستفادة وخلاصات عمليات الانتقال الناجحة:

- **السؤال الأول**: متى يخرج العسكريون من السلطة؟ بمعنى متى، وتحت أي ظرف، يضطر العسكريون إلى الخروج من السلطة؟ أو ما هي العوامل المُهيِّئة لقبولهم، أو اضطرارهم إلى قبول، الانتقال إلى الحكم المدني الديمقراطي؟

- **السؤال الثاني**: متى يخرج العسكريون من السياسة، أو يتم الحدّ من نفوذهم في السياسة؟ بمعنى متى وكيف تتم إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة بعد خروج العسكريين من السلطة؟ أو ما الاستراتيجيات والسياسات والآليات التي استُخدمت لتحقيق سيادة القانون والمؤسسات المدنية المنتخبة على الجيوش ومعالجة نفوذها في السياسة مع تقوية الجيوش ذاتها والحفاظ على وحدتها وتحديثها وتعزيز مهنيتها؟

تُساهم الإجابة عن سؤالَي هذا الكتاب في تراكم الوعي والخبرة في دولنا العربية، ولا سيما تلك التي تؤدي فيها المؤسسات العسكرية والأمنية أدوارًا محورية في ترسيخ النظم التسلّطية. والهدف هنا ليس مجرد استخلاص القواعد العامة من تجارب الآخرين فقط، بل أيضًا فهم السياقات الهيكلية واستيعابها، أو شروط التغيير ومتطلّباته، التي تُهيّئ المجال السياسي لنمو قوى التغيير في المجتمع، والتي من دونها لا يمكن تصوّر خروج - أو إخراج - العسكريين من السلطة، ثم معالجة نفوذهم في السياسة بعد ذلك. لا حتميات في عالم الممارسة السياسية، والتغيير دومًا ممكنٌ إذا توافرت مقدّماته، وقد امتلك المدافعون عنه إرادة الفعل والعمل؛ من أجل مواجهة التحديات والعقبات وتقديم البدائل ورسم السياسات.

يمثل الكتاب أيضًا مقدمةً ضروريةً لفهم الحالات العربية التي تحتاج، بلا شك، إلى طرق محددة لمعالجة العلاقات المدنية – العسكرية، وتراعي الأوضاع العربية واستهداف المشروع الصهيوني للمنطقة، لكن من دون الانفصال، في الوقت نفسه، عن تجارب الشعوب الأخرى التي تتشابه أوضاعها جزئيًا مع الأوضاع في الدول العربية.

تعتمد **منهجية البحث** في هذا الكتاب على استقراء عدد من الحالات التي نجحت في إخراج العسكريين من السلطة ومعالجة العلاقات المدنية – العسكرية، وذلك بالرجوع إلى المصادر والمراجع ذات الصلة التي قدّمها خبراء في هذه العلاقات وعدد من المشاركين في هذه العملية من السياسيين في بعض البلدان. ويستخدم الكتاب ثلاثة مداخل نظرية: الأول، مدخل مركب يجمع بين اقترابين: اقتراب «الانتقال الديمقراطي»، أو «تغيير نظم الحكم» (The Agency Approach, or Democratic Transition Approach) الذي يهتم بدور الفاعلين على مستوى التحليل الجزئي (Micro Analysis)؛ واقتراب «العوامل الهيكلية» (The Structural Approach) الذي يهتم بالسياقات المختلفة. ومن خلال هذا المدخل المركب تجري دراسة مواقف الفاعلين الرئيسين في أثناء عملية التحوّل الديمقراطي واختياراتهم، ومعرفة أثر هذه المواقف والاختيارات في عملية التحول خلال إدارة المراحل الانتقالية، مع أخذ تأثير محددات السياق العام الداخلي والخارجي في تلك الاختيارات والمواقف في الحسبان. إنّ اختيارات الفاعلين السياسيين ليست حتمية، ولا تعمل في فراغ، كما أن المحدّدات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والخارجية ليست عوامل حتميّة، ولا أثر لعامل الإرادة فيها. وباستخدام هذا المدخل، يمكن تتبع التطور السياسي وديناميات التفاعلات الداخلية والظروف المحلية والخارجية في حالاتٍ متعدّدةٍ، وكذا تحليل مواقف الفاعلين السياسيين واختياراتهم وتحركاتهم. تلك المواقف التي ساهمت في إضعاف الحكم العسكري وزعزعة شرعية حكمه، وتقوية المنادين بالحكم المدني الديمقراطي من جهة، وساعدت، من جهة أخرى، في إعادة رسم العلاقات المدنية – العسكرية وتحقيق الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة مع الحفاظ على وحدتها وتحديثها

وتعزيز ميزانياتها. ونظرًا إلى أهمية اختيارات الفاعلين والسياقات أيضًا، فمن الأهمية هنا الإشارة إلى أن نتائج عمليات الانتقال إلى الديمقراطية، ثم ترسيخ الديمقراطية الوليدة، ليست دائمًا إيجابية، ولا يعني سقوط الدكتاتوريات إقامة الديمقراطيات[29]. يضاف إلى ذلك أنّ عددًا صغيرًا من الدول التي نجحت في الانتقال، استطاعت ترسيخ الديمقراطية فيها[30].

المدخل الثاني المكمل للأول هو مدخل «التحليل التاريخي المقارن» (The Comparative Historical Analysis) الذي يتتبع التطور التاريخي للظواهر والمخرجات الكبرى، ويُحلّل أثر البيئة، بمختلف عواملها الداخلية والخارجية، لفهم الظواهر ومخرجاتها، إلى جانب القيام بمقارنات تاريخية لوحدات التحليل الكلية وعمليات التطور الاجتماعي عبر الزمان والمكان (Macro Analysis). وسيُمكّننا هذا المدخل من فهم الظاهرة الكبرى، بسياقاتها التاريخية والاجتماعية والسياسية التي هيّأت المجال العام لميلاد قوى التغيير المناصرة للحكم الديمقراطي في الحالات التي يعالجها الكتاب، فضلًا عن دراسة تفاعلات تلك القوى؛ من أجل إنهاء سيطرة الجنرالات، بإخراجهم أوّلًا من السلطة، ثم بالتدافع معهم للحدّ من نفوذهم وإخضاعهم للمؤسسات المدنية في مرحلة لاحقة.

أما المدخل الثالث، فهو مدخل «معياري»، يخص عملية إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة؛ إذ صارت هذه العملية تنطلق من معايير مُحدّدة في شكل قيم وممارسات وترتيبات وهياكل مؤسسية، وأصبحت أغلبية هذه المعايير متشابهة أو متقاربة في جُلّ الحالات. ولأن وضوح الأفكار والغايات

---

(29) جاء في دراسة نُشرت في عام 1999 أنه بين عامي 1974 و1998 شهد العالم نحو 85 حالة انتقال إلى الديمقراطية، نجح منها 30 حالة فقط، بينما 8 حالات انتهت إلى نظام مختلط، وتحوّلت 34 حالة إلى شكل جديد من أشكال التسلّطية، وذهبت 4 دول إلى الحرب، بينما تحولت 9 حالات إلى الديمقراطية مدة قصيرة قبل أن تشهد ردة عنها، ينظر: Barabra Geddes, «What do we Know about Democracy after Twenty Years?,» *Annual Review of Political Science*, vol. 2 (June 1999), pp. 115-144.

(30) Narcis Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 9.

يُعد من أفضل الوسائل للتعامل مع الأوضاع المعقدة، فإن الانطلاق من تلك المعايير أمرٌ مبررٌ، بل مطلوب. مع الإقرار بأن العلاقات المدنية – العسكرية مسألة دينامية وتتأثر بالكثير من السياقات الداخلية (الثقافية والتاريخية والاقتصادية والبنى الاجتماعية وغيرها)، والخارجية (علاقات القوى في الإقليم والعالم والعلاقات الثنائية بين الجيوش)، وكذا بالتطورات على الجانبين المدني والعسكري على حد سواء، وهو أمرٌ يُحتّم أيضًا إعمال النظر على نحو دائم في تطوير تلك المعايير أو مواءمتها مع أوضاع كل حالة.

يُعالج الكتاب سؤالي البحث كذلك باستخدام منهج «دراسة الحالة»، وأداة «المقارنة»، حيث يتناول عددًا من الحالات الدراسية من أربع قارات: البرازيل والأرجنتين وتشيلي وإسبانيا والبرتغال وكوريا الجنوبية وجنوب أفريقيا. وهذه الدول من الحالات التي نجحت في تحقيق هدفي الانتقال إلى الديمقراطية، وإنجاز الرقابة المدنية على القوات المسلحة. وقد اختيرت هذه الدول اعتمادًا على معيارين أساسيين: أولهما إنجازها قدرًا من النجاح في تحقيق ذينك الهدفين؛ وثانيهما تعدّد أنماط تدخّل العسكريين في السلطة والسياسة قبل الانتقال إلى الديمقراطية في الحالات المختارة؛ ففي أميركا اللاتينية كان العنصر الغالب هو حكم المؤسسات العسكرية وتعدّد انقلابات العسكريين، بينما كان تدخّل العسكريين في بعض الدول الآسيوية يجري على يد جنرال أو مجموعة من الجنرالات. أمّا في الحالة الإسبانية فقد سيطر الحاكم الشمولي العسكري على الدولة والمجتمع والجيش. وفي جنوب أفريقيا كان نظام ما قبل الانتقال نظامًا عنصريًا يعتمد على مؤسسات القوة في بقائه واستمراره، وكانت هناك مقاومة مسلّحة ضدّه، ومن ثم كان دمج المسلحين السابقين في الجيش الجديد أحد أهم التحديات أمام إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة.

ليس هدف دراسة هذه الحالات وصف الأحداث فحسب، بل إنه يشمل أيضًا معرفة كيف تم الانتقال إلى الديمقراطية، وتحت أي ظرف من الظروف، وكيف تمّت عملية إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على المؤسسات العسكرية

بعد خروج العسكريين من السلطة[31]. وفي الفصلين الحادي عشر والثاني عشر استنتاجات وخلاصات عامة بشأن هذين السؤالين بنظرة مقارنة. ويُساهم تعدد الحالات وتنوّعها في فهم عمليات الانتقال في سياقات مختلفة، فقد نجح قادة الانتقال - في ظل سياقات هيكلية معيّنة وعبر اختيارات ومواقف وقرارات محددة - في إنجاز هدفَي خروج العسكريين من السلطة ومعالجة العلاقات المدنية - العسكرية إلى حد بعيد. وهذا أمر مهم لفهم شروط إنجاز التغيير من جهة، واستخراج القواعد العامة والعِبَر والدروس من جهة أخرى، ولا سيما في ضوء تصوّر البعض في منطقتنا العربية أن الحالات العربية فريدة ولن يُجدي معها أي حديث عن الإصلاح أو التغيير، كما ذكرنا من قبل. كانت الأوضاع في كثير من الحالات التي ذكرها الكتاب لا تقل صعوبة عن حال دولنا العربية اليوم، وما حدث التغيير هناك إلا عندما تهيّأت شروطه ووُلِدت قوى وشخصيات تدافع عنه، وتعمل من أجله.

يضم الكتاب **ثلاثة أقسام**، من اثني عشر فصلًا وخاتمة. يهتم **القسم الأول** بالعلاقات المدنية - العسكرية من جوانب مفاهيمية ونظرية متعددة، وذلك في الفصول الأول والثاني والثالث. يتناول الفصل الأول الديمقراطية، ويتضمن التعريف بالأبعاد المختلفة لهذا المفهوم المحوري بما في ذلك الخصائص الرئيسة لنظام الحكم الديمقراطي، وموقع المؤسسات العسكرية في الدولة الديمقراطية المعاصرة، فضلًا عن إيضاح مختصر لعدد من الإشكاليات التي تثيرها الديمقراطية في الدول العربية. إنّ الرقابة المدنية على القوات المسلحة - موضوع هذا الكتاب - هي الرقابة المدنية «الديمقراطية» (Democratic Civil Control)، أي التي تقوم في «الدول ذات نظام الحكم الديمقراطي» تحديدًا، حيث تتقيّد السلطة السياسية ومسؤولوها السياسيون المدنيون بالدستور الديمقراطي وبمبادئ الديمقراطية وإجراءاتها ومؤسساتها وضماناتها التي يوضحها هذا الفصل. ومن هنا، تقع الرقابة المدنية التي تحققت على نحو أو آخر في دول غير ديمقراطية؛

(31) لا شك في أن هناك أهميةً لدراسة الحالات التي فشلت أيضًا، وهي حالات أكثر من الحالات الناجحة، لمعرفة لماذا فشلت هذه الحالات في إخراج العسكريين، أو في إتمام إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة؛ وهذا أمر يحتاج إلى دراسة منفصلة.

مثل الصين أو الاتحاد السوفياتي السابق، خارج نطاق هذا الكتاب. ويمثل الفصل الخاص بالديمقراطية أيضًا مقدمةً ضروريةً لأي قارئ غير متخصص في العلوم السياسية ونظم الحكم؛ إذ يحتوي على تعريفات مكثفة لمفاهيم مركزية وذات صلة قوية بموضوع الكتاب. أما الفصل الثاني، فيعالج المساهمات النظرية التي قُدّمت حول تدخّل العسكريين في السياسة وخروجهم منها، وحول العلاقات المدنية – العسكرية. ويستكمل الفصل الثالث هذه المساهمات بالحديث عن مفهومي «إصلاح قطاع الأمن» و«حوكمة القطاع الأمني».

أما **القسم الثاني**، فيتناول سبع حالات تطبيقية من الفصول بين الرابع والعاشر، حيث يتم في كل حالة بحث طبيعة الحكم العسكري، وطريقة انتقال النظام إلى الحكم الديمقراطي، إضافة إلى عملية إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلّحة خلال مرحلتي التحول والترسيخ الديمقراطيَّين. إن عرض هذه الحالات بمنهج دراسة الحالة مهم، نظرًا إلى أهمية الوقوف عند الخلفيات التاريخية والسياقية في كل حالة، وكذا تطور المواقف والبرامج والسياسات ومعرفة التحديات والمشكلات.

وفي **القسم الثالث** (القسم الأخير) نعود – بنظرة مقارنة – إلى تقديم إجابات محددة عن سؤالَي الكتاب، حيث يعرض الفصل الحادي عشر طرق الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني الديمقراطي، أي الطرق المختلفة التي من خلالها خَرَجَ العسكريون – أو دُفعوا دفعًا إلى الخروج – من السلطة وإقامة الحكم المدني الديمقراطي، فضلًا عن دور العوامل الخارجية في مسألة الانتقال إلى الديمقراطية، مع التركيز على الجوانب المتصلة بعلاقة الجيوش بالسلطة في مناطق جغرافية مختلفة. بينما يشرح الفصل الثاني عشر بالتفصيل مضامين الرقابة المدنية على القوات المسلحة وأبعادها المختلفة من حيث: من يقوم بها؟ ومتى؟ وما الاستراتيجيات المستخدمة؟ وما السياقات الداخلية والخارجية لها؟

تعرض خاتمة الكتاب أبرز النتائج في شكلٍ أقرب إلى «**الدليل العملي**» الذي يصلُح لمساعدة السياسيين والعسكريين العرب الراغبين في إقامة النظام

الديمقراطي وإصلاح العلاقات المدنية - العسكرية وتحديث مؤسساتهم العسكرية. وفي هذا الإطار تتضمن الخاتمة خلاصات مكثفة حول: 1. سُبل خروج العسكريين من السلطة، 2. سمات الإدارة الجيدة لإقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة، 3. خريطة السياسات العامة اللازمة لتحديث الجيوش، 4. العائد المتوقع من سياسات التحديث والفروق بين طبيعة العلاقة بين المؤسسات السياسية المدنية والعسكرية قبل إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية وبعدها.

من الجدير ذكره في هذا المقام أن فصول الكتاب تشكّل معًا نصًا متّصلًا ومتكاملًا، وهذا أمر آمل أن يُفيد الباحث المتخصص وعموم القرّاء أيضًا، لكن يمكن أن يقرأ القارئ غير المتخصص كل فصل بمفرده.

*****

استغرق العمل في هذا الكتاب سنوات عدة، وكانت المسألة التي يعالجها موضوعًا لتفرغ علمي في الولايات المتحدة، وكان أهم الزمالات البحثية هناك هو العام الذي أمضيته باحثًا زائرًا في «مركز وودرو ويلسون الدولي للعلماء» (The Woodrow Wilson International Center for Scholars) في العاصمة الأميركية واشنطن، حيث عكفْتُ على إنجاز هذا الكتاب وتطوير الكثير من الأفكار والآراء الواردة فيه، وجمعت معظم المادة العلمية في أثناء هذه الزمالة، كما أنني أجريت عددًا من النقاشات مع العديد من المتخصصين والمتابعين هناك. وكان تركيزي البحثي خلال تلك الزمالة منصبًا على دراسة العلاقات المدنية - العسكرية في الدول الحديثة العهد بالديمقراطية، إضافةً إلى البحث في أثر الأدوار الإقليمية والدولية في مسارات ثورات 2011 في العالم العربي. ولا يفوتني هنا أن أتقدم بالشكر والعرفان إلى مركز وودرو ويلسون وإدارته والمجموعة البحثية التي عملت معها ضمن برنامج الشرق الأوسط خلال العام الأكاديمي 2015/ 2016. كما أتقدم بخالص العرفان والتقدير إلى الدكتور عماد الدين شاهين لما بذله من عون كريم ورأي سديد، وكانت لنقاشاتي المطولة معه عظيم الأثر خلال مدة هذه الزمالة وأثناء كتابة فصول الكتاب.

هذا، ويشرفني أيضًا أن أتقدّم بعظيم الشكر وخالص الامتنان للدكتور عزمي بشارة المدير العام للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات لدعمه المستمر ومناقشاته المثمرة، وإتاحة الفرصة لي لإتمام هذا الكتاب في أثناء قيامي بتنسيق أعمال مشروع «التحوّل الديمقراطي ومراحل الانتقال في البلدان العربية»، وهو الأمر الذي وفّر لي البيئة العلمية التفاعلية التي سمحت بمزيد من النقاش مع الباحثين والزملاء، والانتهاء من هذا العمل بالشكل الذي يصدر فيه الآن. وكذلك أتقدم بالشكر والتقدير للزملاء الأفاضل كافة في المركز وخارجه، وأخص منهم الأستاذ محمد جمال باروت والدكتور حيدر سعيد والدكتور عمر عاشور والدكتور عماد قدورة والأستاذ عبده موسى البرماوي والدكتور محمد أحمد بنيس الذين قدّموا لي تعليقات مهمة في مراحل مختلفة من العمل. كما أشكر الأساتذة المختصين الذين قاموا بتحكيم أجزاء هذا العمل، في مراحله المختلفة، على ملاحظاتهم وتعليقاتهم المهمة. كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى قسمَي التحرير والطباعة في المركز العربي للأبحاث ودارسة السياسات في الدوحة وبيروت على قيامهما بمهمة التحرير ومراجعة اللغة بدقة وأناة، وإخراج الكتاب بالصورة الحالية. وأشكر كذلك لورين الكباريتي ورشدي الفاعوري وباحثًا آخر فضّل عدم الإفصاح عن هُويته على ما قدموه من مساعدات قيّمة في إخراج الكتاب.

وأجد نفسي ممتنًا أيضًا لكثير من الزملاء والأصدقاء والطلاب الذين استفدت كثيرًا من الحوار والنقاش معهم في مناسبات عدة، سواء في جامعة الإسكندرية التي عملت فيها أستاذًا للعلوم السياسية سنوات طويلة، أو في الفضاء الإلكتروني على امتداد العالم العربي، وفي المهجر أيضًا. وكان النقاش مع الطلاب والشباب بصفة خاصة مصدرًا مهمًّا من مصادر تطوير الأفكار وفتح آفاق جديدة للنظر والبحث.

ولا تفي كلمات العرفان والثناء حق أسرتي الصغيرة، زوجتي هبة حسن حمودة، وابني أحمد، على مشاعرهما الصادقة، ورعايتهما الفائقة، وتحملهما عناء انشغالي الدائم عنهما. ولزوجتي، المتخصصة في اللسانيات

والترجمة، تقديرٌ خاص وشكرٌ على مساعدتها القيّمة لي في ترجمة الكثير من المصطلحات والمفاهيم الإنكليزية وضبطها، وفي تصويب العديد من الكلمات والعبارات العربية وتنقيحها.

أما زياراتي المتكررة إلى مكتبتَي الكونغرس وجامعة جورجتاون في واشنطن للحصول على المراجع والمصادر وفي تمضية أوقات طويلة للقراءة والبحث، فلا تُقدّر بثمن. وما كان من توفيق فمن الله وحده، وما كان من خطأ أو سهو فهو منّي.

عبد الفتاح ماضي

القسم الأول

مقدمات مفاهيمية ونظرية

الفصل الأول

ماذا نعني بالديمقراطية؟

يبدأ هذا الفصل بتعريف عبارة النظم السياسية وموقع المرجعيات العليا فيها، ثم يعرض لنشأة الديمقراطية وتطوّرها باعتبارها نظامًا للحكم[1]، ليقف بعد ذلك عند الخصائص العامة المشتركة لنظام الحكم الديمقراطي الحالي، ثم يتناول موقع المؤسسة العسكرية من المؤسسات السياسية الأخرى، وينتهي بأبرز الخلاصات.

أولًا: مفهوم النظام السياسي

لمفهوم النظام السياسي العديد من التعريفات في أدبيات السياسة المقارنة[2]، غير أن أكثر التعريفات قدرة على فهم نظم الحكم المعاصرة، في اعتقادي، هو الذي يربط بين المؤسسات السياسية الحاكمة وأيديولوجيات المجتمع. فالنظام السياسي لمجتمع ما هو المؤسسات السياسية المنظمة تنظيمًا

---

(1) نُشرت أجزاء من هذا الفصل في مقالات وأوراق عدة للمؤلف، منها: عبد الفتاح ماضي، «الديمقراطية والنظم الديمقراطية»، في: محمد طه بدوي [وآخرون]، **مدخل إلى العلوم السياسية** (الإسكندرية: جامعة الإسكندرية - قسم العلوم السياسية، 2012)، ص 96-102.

(2) Carles Boix & Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1999); Kenneth Newton & Jan W. Van Deth, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, 2nd ed. (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2010).

قانونيًا والمرتبطة بأهداف هذا المجتمع العليا وقيمه الأساسية[3] التي أرستها الأطر الثقافية والحضارية والفكرية. وهذه الأهداف والقيم هي، في واقع الأمر، المرجعية العليا وأولويات المجتمع في مرحلة تاريخية معيّنة، التي يرى أصحابها أنها تحقق المصلحة العامة.

كان طبيعيًا أن تختلف مرجعيات النظم السياسية باختلاف الحضارات والثقافات من مجتمع إلى آخر، وفي المجتمع نفسه من وقت إلى آخر. ففي دول غرب أوروبا وشمال أميركا، هناك الأيديولوجيا الليبرالية، وفي ألمانيا الهتلرية كانت النازية، وفي إيران اليوم الإسلام الشيعي على المذهب الإمامي أيديولوجيا رسمية للدولة ودينًا رسميًا لها، وهكذا. ونقرأ في كتب تاريخ النظم السياسية كيف أن الأوضاع الثقافية والحضارية والدينية والجغرافية والتاريخية أثرت في النظم السياسية التي عرفتها المجتمعات، بدءًا من مصر وسومر، مرورًا ببلاد فارس واليونان والرومان، وانتهاءً بالعرب والعثمانيين والأوروبيين والأميركيين[4]. وفي القرن العشرين، كثيرًا ما وُصفت النظم بأسماء أيديولوجياتها وثقافتها، أي بمرجعياتها العليا، فوجدنا نظمًا سياسية ماركسية، وأخرى نازية، وثالثة ليبرالية، وهكذا.

أما المؤسسات السياسية المنظمة تنظيمًا قانونيًا، فهي القيم والهياكل والقواعد والإجراءات المقننة التي وُضعت من أجل إدارة الصراع بين الرؤى المختلفة، ومن أجل تحديد آليات عملية الحكم وتفاصيلها؛ مثل شروط الحكّام والموظفين العموميين ومؤهلاتهم، وكيفية اختيارهم (أي طرق الترشح والانتخاب)، وطرق مراقبتهم ومحاسبتهم وإقالتهم عند الضرورة، ومن أجل معرفة كيفية قيام هؤلاء الحكام والموظفين العموميين بأداء مهماتهم؛ مثل صنع القرارات وتنفيذها ومتابعتها وتقويمها.

---

(3) هذا التعريف هو لعالم السياسة المصري محمد طه بدوي، ينظر: محمد طه بدوي، **النظرية السياسية: النظرية العامة للمعرفة السياسية** (القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1986)، ص 218-220.

(4) ينظر: Samuel E. Finer, *The History of Government*, 3 vols. (Oxford: Oxford University Press, 1999).

تأتي دساتير الدول وقوانينها إعمالًا للمرجعيات العليا وفلسفات مجتمعاتها، وتُقام المؤسسات والهياكل من أجل تنفيذ تلك الدساتير والقوانين (ينظر الشكل 1-1). ومن ثم، ليس من المتوقع، مثلًا، أن يصدر عن مؤسسات السلطة السياسية الحاكمة في الولايات المتحدة أو في فرنسا قانونٌ يُخالف قيمةً جوهرية من قيم المذهب الحر (أي الليبرالية التي تمثل المرجعية العليا للنظم السياسية هناك)، مثل قيمة حرية الرأي أو الملكية الخاصة، كما ليس من المتصوّر أن يصدر قانون في إيران مخالفًا لما جاء في مرجعيتها العليا، وهكذا.

الشكل (1-1)

العلاقة بين المرجعيات العليا والدساتير والمؤسسات السياسية



المصدر: من إعداد الباحث.

ثانيًا: نشأة الديمقراطية وتطوّرها

يتناول كثير من باحثي السياسة المعاصرين ظاهرة السلطة السياسية باعتبارها قدرةَ الهيئات الحاكمة على تنظيم الحياة العامة في المجتمع، من خلال صنع القرارات العامة التي تستهدف المصلحة العامة للمجتمع، على اعتبار أن هذه القرارات تتمتع بقوة النفاذ بالإكراه المادي عند الضرورة، وأن المؤسسات الحاكمة التي تصنعها تتمتع بالشرعية الشعبية، أي برضا المواطنين

عنها[5]. ويُترجَم هذا الرضا الشعبي بمشاركة الشعب في اختيار هذه الهيئات الحاكمة، وفي الشأن العام.

لئن كان الهدف الحقيقي من السلطة السياسية هو تحقيق الخير العام والمصلحة العامة للمجتمع وفئاته وطبقاته من دون تمييز، فإن تاريخ المجتمعات البشرية شَهدَ عدم تقيّد كثيرين من الحكام بهذا الهدف، ومن ثم الميل نحو الاستبداد بالسلطة، بحكم ما لديهم من عوامل قوة مادية ومعنوية[6]؛ ما أدّى إلى احتكار فرد، أو قلّة، السلطة السياسية وقمع حريات الأفراد والعمل على تحقيق مصالح فئة معيّنة على حساب المصلحة العامة للمجتمع. إنها مشكلة الاستبداد السياسي التي ما عاناها شعبٌ من الشعوب إلا اقترنت بها آفات أخرى كثيرة، أهمها الفساد والتخلف والتبعية للخارج.

اجتهد المفكرون والفلاسفة والعلماء عبر العصور في الوصول إلى الوسائل التي من خلالها يمكن معالجة مشكلة استبداد الحكام والتعسف عند صنع القرارات السياسية. ومن بين الحلول الكثيرة التي ظهرت في هذا الصدد، تمثّل الديمقراطية الشكل الأوسع انتشارًا في وقتنا المعاصر. وقد ظهرت الديمقراطية بديلًا من أنظمة حكم الفرد أو القلة، وبهدف تقييد سلطة الحكام والحدّ من احتمالات تعسفهم، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وإدارة الصراع السياسي بطرق سلمية[7].

للديمقراطية تعريفات ومضامين كثيرة، غير أن المضمون الأكثر شيوعًا هو ذلك المتعلق بالشق الأول من تعريف عبارة «النظم السياسية»، أي بالقيم والقواعد والإجراءات المتصلة بعمل المؤسسات السياسية التي تنظم عملية

---

(5) بدوي، **النظرية السياسية**، ص 47-48؛ Keith Faulks, *Political Sociology: A Critical Introduction* (New York: New York University Press, 2000), pp. 14-21.

(6) بدوي، **النظرية السياسية**، ص 93.

(7) Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), pp. 7-33; John Dunn (ed.), *Democracy: The Unfinished Journey 508 BC to AD 1993* (Oxford: Oxford University Press, 1994); Charles Tilly, *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 25-50.

الحكم - أي اتّخاذ القرارات السياسية ورسم السياسات العامة وتنفيذها - وتُمكّن المواطنين من المشاركة في هذه العملية، وتُنظّم علاقة مؤسسات الحكم بالمواطنين. فما الديمقراطية باعتبارها نظامًا للحكم؟ وما التطورات التاريخية التي صاحبت تطور هذا النظام؟ ومن ساهم في بنائه؟

تعني الديمقراطية (Democracy)، لفظًا، حكم الشعب، وهي بهذا المعنى مشتقة من كلمتين يونانيتين: (Demos) أي الشعب، و(Kratos) أي الحكم أو القوة. وفي الممارسة العملية للديمقراطية، تنوّعت المضامين التي قُدّمت لكلمة «الشعب»، واختلفت الطرق والأساليب التي تتم من خلالها ممارسة «الحكم»، لتختلف بذلك أنواع الديمقراطية وأشكالها عبر العصور[8]. وعلى عكس الكثير من المصطلحات والمفاهيم التي عرفها عالم السياسة، اكتسب مفهوم الديمقراطية، عبر العصور، مضامين إيجابية، دفعت كثيرين من الحكام إلى وصف أنفسهم بالديمقراطيين، ونعت أنظمتهم بالديمقراطية، على الرغم من تلاعبهم بالانتخابات التي يُجرونها، أو تجاوزهم كل المبادئ التي قامت على أساسها الديمقراطية الحقيقية[9].

من بين الأشكال المختلفة للديمقراطية شكلان أساسيان: الأول، الديمقراطية النيابية (Representative Democracy)، والثاني الديمقراطية الشعبية

(8) Dahl, *Democracy and its Critics*, pp. 35-61; Alain Touraine, *What is Democracy?*, David Macey (trans.) (Boulder: Westview Press, 1997), pp. 16-35.

(9) مارس اليونانيون القدامى الديمقراطية المباشرة (Direct Democracy) على نطاق محدود وفترة زمنية قصيرة، حيث كانت ديمقراطيتهم التي عُرفت أيضًا باسم الديمقراطية الأثينية (Athenian Democracy)، تعني النظام السياسي الذي يسمح لطبقة الرجال الأحرار فقط بالتداول بشأن القرارات التي تخص كيانهم السياسي - الذي عرف آنذاك باسم «الدولة - المدينة» (City-state) - عن طريق التصويت المباشر على القرارات والسياسات. ينظر: David Held, *Models of Democracy*, 3rd ed. (Cambridge, UK/ Malden, MA: Polity Press, 2006), pp. 11-23.

بمعايير زماننا هذا، يعتبر هذا النوع من الديمقراطية تمييزًا وليس ديمقراطية، أي ما يسمى «ديمقراطية إثنية» (Ethnic Democracy)، وهي تميز لمصلحة جماعة أو عرق واحد، كما كانت الحال في جنوب أفريقيا إبان نظام الفصل العنصري، وفي الكيان الصهيوني الحالي في فلسطين المحتلة. ينظر: Dean McHenry Jr. & Abdel-Fattah Mady, «A Critique of Quantitative Measures of the Degree of Democracy in Israel,» *Democratization*, vol. 13, no. 2 (April 2006), pp. 257-282.

(Popular Democracy)[10]. وتعرف الديمقراطية الشعبية من خلال نتائجها الملموسة (substantive policy outcomes)، أي السياسات المختلفة التي تُنجزها الحكومة في المجالات كافة، ويكون محور هذه الديمقراطية هو ما إذا كانت هذه السياسات تتفق مع رغبات الأغلبية في المجتمع ومطالبها أم لا. إنّ صلب الديمقراطية هنا هو الإرادة العامة للناس ومدى تعبير الحكومة عنها، وذلك ارتباطًا بتعريف الحرية الذي قدّمه المفكر الفرنسي جان جاك روسو على أنها طاعة القانون الذي وضعه الناس لأنفسهم[11].

غني عن البيان أن هذا الشكل فشل في التطبيق في الأغلبية العظمى من الدول، وخاصة في المنظومة الاشتراكية السابقة، نظرًا إلى اعتبارات عدة، على رأسها هدم قيمتي «التعددية السياسية» و«التداول السلمي للسلطة»، فضلًا عن سيطرة «ظاهرة الحزب الواحد» على مؤسسات الدولة الرسمية وعلى الحياة السياسية، كما حدث في الاتحاد السوفياتي السابق والنظم الماركسية في دول شرق أوروبا، قبل أن يتحوّل بعضها إلى الديمقراطية في نهاية ثمانينيات القرن العشرين ومطلع تسعينياته، وفي العديد من دول العالم الثالث التي تبنّت الديمقراطية الشعبية.

أما الديمقراطية النيابية، فتُعرّف من خلال وسائل الحكم الديمقراطي أو إجراءاته، حال الانتخابات والمشاركة السياسية وطرق مساءلة الحكام ومحاسبتهم وغيرها. ويسمى هذا النوع، أيضًا، الديمقراطية الإجرائية

---

(10) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven/London: Yale University Press, 1999); Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control* (New Heaven: Yale University Press, 1982); Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (Detroit, MI: Wayne State University Press, 1962); Adam Przeworski, «The Games of Transition,» in: Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell & J. Samuel Valenzula (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame press, 1992); William A. Galston, *The Practice of Liberal Pluralism* (Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2005); Anthony Giddens, *Sociology*, 2nd ed. (Cambridge: Polity Press, 1992), 330-336; Dean E. McHenry, *Limited Choices: The Political Struggle for Socialism in Tanzania* (Boulder: Lynne Rienner, 1994).

(11) ينظر: جان جاك روسو، **العقد الاجتماعي**، ترجمة عادل زعيتر (القاهرة: مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2013)، ص 43.

(Procedural Democracy)، كما يفضّل بعضهم تسميتها «الديمقراطية الليبرالية» (Liberal Democracy). وقد كان لجوزف شومبيتر (1883-1950) قصب السبق في وضع أسس هذا الشكل من الديمقراطية؛ إذ تعني الديمقراطية عنده، مجموعة من الإجراءات المؤسساتية التي من خلالها يستطيع الأفراد المشاركة في عملية صنع القرارات السياسية عن طريق التنافس في انتخابات حرة[12]. وتبنّى كثيرون من علماء السياسة هذا التعريف، حيث يرى روبرت دال أن البولياركية (Polyarchy) - اللفظ الذي يُفضّله دال للشكل الديمقراطي الحالي الذي لا يُعد عنده ديمقراطية حقيقية - تقوم على دعامتين رئيستين: التنافس (Competitiveness) والمشاركة (Participation)، أي صيانة الحريات المدنية والسياسية التي تسمح للأفراد بالتنافس بحرّية للوصول إلى مواقع صنع القرار السياسي، والانتخابات الحرة والنزيهة هي من العناصر السبعة لذلك الشكل من الديمقراطية عند دال، وهذه العناصر هي: تولّي مسؤولين منتخبين المناصبَ العامة في عملية اتخاذ القرارات وصنع السياسات؛ واختيار هؤلاء المسؤولين المنتخبين عبر انتخابات حرّة ونزيهة وخالية من الإكراه؛ وحق كل البالغين في التصويت في هذه الانتخابات لاختيار المسؤولين المنتخبين؛ وحق جميع البالغين في الترشّح والمنافسة على المناصب السياسية العامة؛ وحرية التعبير في المسائل السياسية من دون خوف من العقاب؛ وتنوّع مصادر المعلومات وحماية هذه المصادر بالقانون؛ وحق تشكيل المنظمات السياسية بما في ذلك الأحزاب السياسية وجماعات المصالح[13].

وقد أضاف إليها فيليب شميتر وتيري كارل معيارين آخرين: الأول قدرة المسؤولين المنتخبين على ممارسة صلاحياتهم الدستورية، من دون أن يعترض عليهم أيّ فاعلين داخليين غير منتخبين؛ مثل العسكريين، أو أعضاء الجهاز البيروقراطي. وهذا ما سمّياه القدرة على الحكم الذاتي (Self-governing)،

---

(12) Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3rd ed. (New York: Harper & Brothers, 1950), p. 259.

(13) Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 202-203.

وتجنّب أي فيتو ضد القرارات التي يصنعها ممثلو الشعب. أما المعيار الثاني فهو قدرة المسؤولين المنتخبين على العمل باستقلال عن أي دول أو فاعلين خارجيين، وذلك في ضوء ظهور الكثير من التحالفات والتكتلات، أو أيّ مظهر من مظاهر «الاستعمار الجديد» (Neocolonial Arrangements)[14]. ولا شك في أن هذين البعدين الأخيرين من الأهمية بمكان؛ إذ تعني الديمقراطية في جوهرها حكم الشعب في تقرير مصيره وحكم نفسه بنفسه، ولا يمكن تصور أن تُقام ديمقراطية في ظل خضوع الحكام المنتخبين، بإرادة الشعب، لإرادة أخرى أعلى من إرادة الشعب، إنْ من الداخل أو الخارج.

ثمة من يُضيف أبعادًا أخرى من أجل تمييز الديمقراطية النيابية من مجرد إجراء انتخابات دورية، أو ما يُعرف بالديمقراطية الانتخابية (Electoral Democracy). فعلى سبيل المثال، يضع لاري دياموند، أربعة معايير لما يسميه «الديمقراطية الليبرالية»، هي: غياب أي نفوذ – مباشر أو غير مباشر – لمؤسسات أو هيئات غير منتخبة (مثل المؤسسة العسكرية)، ووجود آليات لمحاسبة الحكام ومساءلتهم، وصيانة التعددية السياسية والمدنية وحقوق الأفراد وحرياتهم، وحماية الحريات والتعددية من خلال مبدأ حكم القانون[15]. وترى تيري كارل أن الديمقراطية هي مجموعة من المؤسسات التي تسمح لكل الأفراد البالغين التصرف بوصفهم مواطنين عن طريق اختيارهم صنّاع القرارات في انتخابات تتّسم بالتنافسية والنزاهة والدورية، وتتم في إطار حكم القانون وحياد الجيش. وهي بهذا تربط بين المواطنة والانتخابات، وتشترط حياد الجيش في النظم الديمقراطية[16].

تعني الديمقراطية في التجارب الغربية الحالية «الديمقراطية النيابية أو

---

(14) Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, «What democracy is... and is not,» *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 3 (January 1991), p. 9.

(15) Larry Diamond, «Universal Democracy,» Hoover Institution, *Policy Review* (June 2003), accessed on 15/4/2021, at: https://hvr.co/3h1Ypsu; Larry Diamond, «Institutions of Accountability,» Hoover Institution, *Hoover Digest*, no. 3 (July 1999), accessed on 15/4/2021, at: https://hvr.co/2QEwSmv

(16) Terry Lynn Karl, «Dilemmas of Democratization in Latin America,» *Comparative Politics*, vol. 23, no. 1 (October 1990), p. 2.

الإجرائية»، أي نظام الحكم الذي تُصنع فيه القرارات السياسية عن طريق أغلبية المواطنين، إما على نحو مباشر عن طريق مشاركة كل المواطنين في صنع القرارات السياسية، وإما على نحو غير مباشر من خلال عملية انتخابات حرة لمجموعة من النواب الذين ينوبون عن الشعب في ممارسة السلطة، مع وجود ضمانات لحكم القانون وللأقليات[17]؛ أي إن نظام الحكم الديمقراطي هو ذلك النظام الذي تتركز فيه القوة السياسية في يد الشعب، ويمارس الشعب السلطة إما على نحو مباشر من خلال التصويت على القرارات والسياسات (الديمقراطية المباشرة)، وإما على نحو غير مباشر من خلال التصويت لاختيار ممثلين عن الشعب للقيام بعملية صنع القرارات والسياسات (الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية وهي الأكثر انتشارًا). وتكون السلطة في النظام الديمقراطي مقيّدةً بالقانون، ويتمتع المعارضون بحرّيات عدة، أهمها حريات التعبير والاجتماع والتنظيم والتنافس على مقاعد الحكم.

ارتبطت الديمقراطية النيابية في الغرب بمجموعة من المبادئ والقيم المستمدة من الأيديولوجيا الليبرالية، أي المذهب الحر القائم على صيانة الحريات والحقوق الفردية وحماية الملكية الخاصة لأدوات الإنتاج[18]. ولهذا، يُفضّل كثير من الباحثين الغربيين تسمية هذا الشكل «الديمقراطية الليبرالية»، أي الديمقراطية النيابية التي خضع فيها أولئك الذين تم انتخابهم ممثلين عن الأمة - بل إرادة الأمة بأكملها - لحكم القانون، ولمجموعة من القيم، على رأسها التعددية السياسية والتسامح والحريات المدنية والسياسية وغيرها. ويتّسم النظام الديمقراطي بوجود دستور يحمي الحريات وحقوق الأفراد والأقليات، ويُنظّم عمل الحكومة في صنع القرارات السياسية وإدارة شؤون الحكم. لذا، تسمى هذه النظم أيضًا نظم حكم دستوري أو نظمًا دستورية[19]. وفي الإجمال تتضمن

---

(17) Walter Murphy, «Constitutions, Constitutionalism and Democracy,» in: Douglas Greenberg et al. (eds.), *Constitutionalism and Democracy Transition in the Contemporary World* (New York: Oxford University Press, 1993), pp. 4-5.

(18) Galston, pp. 11-69.

(19) عبدالحميد متولي، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، ط 6 (الإسكندرية: مؤسسة المعارف، 1989).

الديمقراطية بهذا المعنى مجموعة من القيم والمبادئ والوسائل والإجراءات التي تعمل مجتمعةً على تقييد سلطة الحكام وصيانة حريات الأفراد. وهناك نوع آخر من الديمقراطية النيابية هو الديمقراطية التوافقية التي تعتمد على توزيع المناصب السياسية على مكونات المجتمع الرئيسة على أساس نسبي، واتّخاذ القرارات على أساس التوافق، مع امتلاك كل مكوّن حق الفيتو[20].

على الرغم مما سبق، فإن الديمقراطية ليست منتجًا غربيًا صرفًا، بل هي منتج إنساني، شاركت حضارات كثيرة في إنجازه، ولها جذور في الفكر الإغريقي والفكر الروماني قبل الميلاد، وفي المسيحية، وعند العرب قبل الإسلام، وفي الحضارة العربية الإسلامية[21]. إن النظام الديمقراطي هو نتاج حضارات شتى وتطوّر صراعات متعددة، كان كلُّ طرفٍ فيها يستهدف تحقيق مصالحه في المقام الأول. غير أنه يجب القول إن للدساتير والأنظمة الغربية الحالية الفضلَ في مأسسة النظام الديمقراطي وابتكارَ الكثير من المؤسسات والآليات التي ساهمت في وضع جوهر الديمقراطية موضع التطبيق. وبدأ هذا مع الدستور الأميركي وتعديلاته، ثم مع الدساتير الفرنسية وغيرها من دساتير الدول الأوروبية. ثم صار نحو نصف دول العالم يخضع، في وقتنا الحالي، للحكم الديمقراطي الذي يتّسم بمجموعة من الخصائص العامة المشتركة، إلا أنه يختلف في الأشكال والتفاصيل، على وضع من الصعوبة معه أن نجد نظامين ديمقراطيين متماثلين، أو أن نتصوّر أن في الإمكان استيراد نظام بأكمله من دولة إلى أخرى، من دون إجراء عملية مواءمة تُحافظ على خصائصه العامة

---

(20) ينظر: آرنت ليبهارت، **الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد**، ترجمة حسني زينة (بغداد: معهد الدراسات الاستراتيجية؛ بيروت: الفرات للنشر والتوزيع، 2006)؛ عزمي بشارة، «في تطور مفهوم الديمقراطية التوافقية وملاءمتها لحل الصراعات الطائفية: نموذجا إيرلندا ولبنان»، **سياسات عربية**، العدد 30 (كانون الثاني/ يناير 2018)، ص 6-23.

(21) Raul S. Manglapus, *Will of the People: Original Democracy in Non-western Societies* (San Francisco: Greenwood Press, 1987), pp. 140-145.

هناك ترجمة عربية لهذا الكتاب: راؤل س. مانغلابوس، **إرادة الشعوب: الديمقراطية الأصيلة في المجتمعات غير الغربية** (ليماسول، قبرص: دار الملتقى للنشر، 1991)؛ ينظر أيضًا: محمد الأحمري، **الديمقراطية: الجذور وإشكالية التطبيق** (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2012)، ص 23-24.

المشتركة وتنسجم، في الوقت نفسه، مع القيم العليا للمجتمع وأولوياته في مرحلة تاريخية معيّنة.

ثالثًا: الخصائص العامة المشتركة لنظم الحكم الديمقراطية الحالية

من الأهمية الوقوف على الخصائص العامة المشتركة بين نظم الحكم الديمقراطي التي لا يمكن وصف نظام ما بأنه ديمقراطي من دون توافرها[22]. وتساعد معرفة هذه الخصائص، بلا شك، في ربط الديمقراطية، باعتبارها نظامًا للحكم - ثبت صلاحيته في كثير من المجتمعات والدول - بالقيم والمرجعيات المحلية في دولنا العربية، وتساهم، على نحو أو آخر، في معالجة الإشكاليات التي يثيرها البعض بين الإسلام، باعتباره مصدرًا لهذه المرجعية العليا، ونظام الحكم الديمقراطي. وهذه الخصائص أربع، هي[23]:

1. حكم القانون

تستند الديمقراطية إلى مبدأ حكم القانون (Rule of Law)، بدلًا من الحكم بالهوى، أي إنها تتطلّب وجود دستور مسبق (غالبًا ما يكون مدوّنًا في وثيقة واحدة)، يخضع له الحكام والمحكومون على قدم المساواة، على أن يأتي هذا الدستور على هدي المرجعية العليا للمجتمع. ويُطلق على جوهر هذا المبدأ الآن في الديمقراطيات المعاصرة «حكم القانون». وقد نظّم الإسلام السلطة على هذا النحو منذ ألف وأربعمئة سنة، عندما أوجب خضوع الحكّام والمحكومين، على قدم المساواة، لـ «دستور» مسبق، مستمد من القرآن

(22) ينظر بتوسع: علي خليفة الكواري، «مفهوم الديمقراطية المعاصرة: قراءة أولية في خصائص الديمقراطية»، **المستقبل العربي**، العدد 168 (شباط/ فبراير 1993)؛ علي خليفة الكواري، «المبادئ العامة المشتركة للدستور الديمقراطي»، **المستقبل العربي**، العدد 173 (تموز/ يوليو 1993).

(23) Anthony H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy* (London/New York: Routledge, 1993); Dahl, *Polyarchy*; Dahl, *Democracy and its Critics*; Lijphart, *Patterns of Democracy*; David Potter et al. (eds.), *Democratization*, 3rd ed. (Milton Keynes: The Open University, 2001); Edward Schneier, *Crafting Constitutional Democracies: The Politics of Institutional Design* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006); George Sørensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in A Changing World*, 3rd ed. (Boulder: Westview Press, 2008).

والسنة[24]، غير أن المسلمين لم يقوموا بتنظيم هذا الأمر لاعتبارات كثيرة، أهمها صغر المجتمعات في ذلك الوقت، وقرب عهد المسلمين بالإسلام، إلى جانب اعتبارات أخرى لا يتسع هذا المقام لذكرها.

لتطبيق مبدأ حكم القانون، كان لا بد من دستور مكتوب، يتسم بأنه ديمقراطي وفاعل، ويحتوي على مجموعة من المؤسسات والضوابط والآليات الكفيلة بتطبيق مبدأ حكم القانون. ويعني الدستور الديمقراطي، باختصار، أولًا اتساق الدستور مع المرجعية العليا التي يستند إليها، وعدم تصادمه مع معتقدات الشعب ولا مع قيَمِه العُليا. وثانيًا وضعه بالتوافق بين كل القوى السياسية والاجتماعية الرئيسة في المجتمع، فلا مكان للإقصاء أو انفراد جهة واحدة بتحديد مبادئه ومواده، فضلًا عن أن الدستور الديمقراطي يتطلب وجود آليات محددة لتحييد الولاءات الفرعية، المذهبية والطائفية والعرقية والقبلية؛ إذ لا يمكن أن يكون الدستور ديمقراطيًا إذا لم يخلق حالة جديدة من الولاء الوطني العام لدى مكوّنات المجتمع كافة؛ ولاء يعلو على الانتماءات الضيّقة والولاءات الفرعية.

كما يحتوي الدستور الديمقراطي على الحريات والحقوق الأساسية والأسس الرئيسة للديمقراطية، ويترجم الخصائص العامة المشتركة للديمقراطية في شكل قواعد محددة وواضحة للتعبير عن أن الشعب مصدر السلطة، وطرق اختيار الحكام ومراقبتهم ومحاسبتهم، وطرق اتّخاذ القرارات والسياسات، ووسائل حماية الحريات والحقوق، وأدوات الرقابة السياسية والقضائية والقانونية والمالية والإدارية، وضمانات للفصل بين السلطات واستقلال القضاء وانصياع السلطتين التشريعية والتنفيذية لأحكامه، وضمانات لعدم خضوع الهيئات المنتخبة لنفوذ هيئات غير منتخبة؛ مثل المؤسسات العسكرية، أو الأمنية، أو الدينية، أو جماعات النفوذ الأخرى في الداخل والخارج، وغير ذلك من المبادئ.

(24) كان الإسلام أسبق من مفكري الغرب في القرنين السابع عشر والثامن عشر إلى تنظيم السلطة وإسنادها إلى قانون مسبق، ينظر: بدوي، **النظرية السياسية**، ص 62-63، 99-101.

أما فاعلية الدستور، فتعني إعماله في الواقع واحتواءه، في بعض الحالات ومتى استدعت الحاجة، على ضمانات تضمن عدم خروج اللاعبين السياسيين على مواد الدستور وجوهره، وتمنع الانقلاب على الدستور الديمقراطي ذاته. وغالبًا ما يُطلق على هذه الضمانات «مواد دستورية غير قابلة للتعديل»، وتُسمّى (Entrenched Clauses)، أي مواد محصنة أو (Supra-constitutional Articles)، أي مواد أعلى من الدستور. وقد أخذ الدستور المصري لعام 1923 بهذا الأمر، إذ استهدفت المادة 156 تحصين الشكل البرلماني ووراثة العرش ومبادئ الحرية والمساواة. أما في الدستور البرتغالي، فتمنع المادة 288 تعديل 14 مبدأ، منها وحدة الدولة، والشكل الجمهوري، وحريات الأفراد وحقوقهم، وحقوق العمال والاتحادات التجارية، ومبدأ الانتخاب المباشر والدوري للمسؤولين، ونظام القائمة النسبية، والتعددية السياسية والحزبية، وحق المعارضة، والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، واستقلالية السلطات المحلية. وتمنع المادة 289 تعديل أي مادة من مواد الدستور في فترة إعلان حالة الطوارئ. وفي ألمانيا تمنع المادة 79 من الدستور تعديل المادة الأولى التي تتحدّث عن احترام الكرامة الإنسانية وحقوق الإنسان الأساسية، والمادة 20 التي تنص على الطبيعة الفدرالية والجمهورية والديمقراطية والدستورية للدولة وممارسة الأفراد للسلطة من خلال الانتخابات. وفي إيطاليا، تمنع المادة 136 (المادة الأخيرة) من الدستور تعديل الشكل الجمهوري لإيطاليا. وفي البرازيل، تمنع المادة 60 (4) من الدستور أي تعديل دستوري يُلغي الطبيعة الفدرالية للدولة، والتصويت العام والسري والمباشر والدوري، والفصل بين السلطات، وحريات الأفراد وضماناتها. وهناك دساتير فرضت حظرًا زمنيًا على تعديل موادها، كما كانت الحال مع دستور الاتحاد الأميركي الصادر في عام 1789 (حتى عام 1808)، ومع الدستورين الفرنسيين لعامي 1791 (مدة أربع سنوات) و1946 (ما دامت هناك قوات أجنبية على الأرض الفرنسية)، ومع دستور الإكوادور لعام 1929 (أربع سنوات)، ودستور الباراغواي لعام 1870 (خمس سنوات).

يتطلّب الدستور الديمقراطي أيضًا آلية المراجعة القضائية (Judicial Review)، أو الرقابة على دستورية القوانين، أي السماح للمواطنين بتحدي أفعال الحكومات

وقراراتها في المحاكم المستقلة، ومن ثم قدرة القضاة على إصدار تفسيرات ذات طابع سلطوي (Authoritative Interpretations) للدستور، وملزمة لجميع الأطراف في أمور ثلاثة على الأقل، هي ما إذا كان قانونٌ ما دستوريًا أم لا؛ وحل المنازعات بين الدولة والمواطنين في قضايا الحريات الأساسية؛ وحل المنازعات بين المؤسسات المختلفة داخل الدولة وفي مستويات الحكم المختلفة. وقد صارت المحاكم الدستورية العليا في عدد من الديمقراطيات المعاصرة من أكثر المؤسسات القضائية نفوذًا، بحكم أنها تفصل في المنازعات الدستورية، ومن ثم تؤثر على نحو غير مباشر في السياسة، ولعل المثال الأبرز هنا هو دور المحكمة الفدرالية العليا في الولايات المتحدة في التأثير في الحياة السياسية. أما على المستوى الأوروبي، فهناك محكمة العدل الأوروبية التي قامت بتوسيع النظام القانوني الأوروبي وإعلاء القانون الأوروبي على القوانين الوطنية[25].

2. السيادة الشعبية

تفصل الديمقراطية بين المجالين العام والخاص، وتعمل على إنشاء دولة المؤسسات بديلًا من تحكّم فرد أو أسرة، أي أن يكون الشعب مصدر السلطة، وذلك بدلًا من شخصنة الحكم وتحكّم فرد أو مجموعة أفراد في مقاليد الحكم، وبدلًا أيضًا من نظرية الحق الإلهي، أو مبدأ الاستخلاف أو الوراثة. ويعني هذا تحوّل الحكم إلى وظيفة لها قواعدها وضوابطها، يتولّاها من يرى في نفسه القدرة على الحكم، وتختاره جموع المواطنين عبر آلية انتخاب حرة. ويهتم هذا المبدأ في الأساس بمن يحكم، وكيف يحكم، وهذا ما يُسمّى في الديمقراطيات المعاصرة، وفي أدبيات السياسة، «الشعب مصدر السلطة» أو «السيادة الشعبية» (Popular sovereignty, or the sovereignty of the people).

يعني هذا المبدأ في التطبيق في الديمقراطيات المعاصرة أنْ لا سيادة فوق سيادة الشعب في ما يتصل بشؤون الحكم من أي هيئة أو مؤسسة أخرى غير منتخبة؛ مثل المؤسسات العسكرية والأمنية والقضائية والدينية، أو نفوذ طبقة

---

(25) Rod Hague & Martin Harrop, *Political Science: A Comparative Introduction* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2001), pp. 90-91.

ما أو رجال أعمال أو دول أجنبية. أما في النظم الشمولية والتسلطية، فتعلو إرادة فرد أو طائفة أو فئة فوق إرادة الشعب، وفي الحكومات العسكرية تُهيمن المؤسسات العسكرية والأمنية على مؤسسات الدولة التي تتحوّل إلى «ديكور» ديمقراطي شكلي في كثير من الحالات.

في التطبيق، اقترن مبدأ السيادة الشعبية بأربعة مبادئ رئيسة: الحكم النيابي وتمثيل الشعب في مؤسسات الحكم؛ وحكم الأغلبية مع ضمان مصالح الأقليات؛ والفصل بين السلطات والتوازن بينها؛ والرقابة المدنية على المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية وكل المؤسسات الأخرى غير المنتخبة مع وجود آليات داخلية وخارجية للرقابة.

يعني مبدأ الحكم النيابي (Representative Democracy) الاستناد إلى فكرة النيابة؛ إذ صار الناس ينتخبون هيئة تمثيلية للقيام بصنع القرارات نيابة عنهم، وذلك نظرًا إلى أنه لم يعد من الممكن – مع تزايد عدد السكان واتساع مساحة الدول – أن يجتمع كل الناس في مكان واحد لممارسة شؤون الحكم، كما كانت الحال في الديمقراطية المباشرة في أثينا على النحو الذي أشرنا إليه آنفًا. ولمبدأ النيابة التمثيلية الكثير من المزايا والعيوب أيضًا، ولهذا فإن هناك حاجة ملحّة في الدول الديمقراطية المعاصرة إلى تعزيز سبل التمثيل النيابي وإيجاد الآليات الكفيلة بمراقبة عمل النواب وتفعيل أدوارهم لمصالح الشعوب وليس لمصالح الجهات المانحة والممولة والشركات الكبرى، كما هو قائم اليوم في كثير من الديمقراطيات الغربية.

اقترن المبدآن (السيادة الشعبية والنيابة التمثيلية) معًا، في الأغلبية العظمى من الديمقراطيات المعاصرة، بقاعدة حكم الأغلبية (Majority Rule)، مع صيانة حقوق الأقليات (Minority Rights)، أي صنع القرارات العامة استنادًا إلى قاعدة أغلبية الأصوات في المجالس النيابية، مع وجود ضمانات دستورية وقانونية لحماية حريات وحقوق الأقليات التي قد تضار من هذه القاعدة، ومع ضمان عدم اختراق دستور الدولة ومرجعية النظام العليا. وهناك دول ديمقراطية معاصرة لا تطبق قاعدة حكم الأغلبية تلك؛ إذ تعتمد الشكل الديمقراطي التوافقي، كما هو الشأن في سويسرا مثلًا.

لتطبيق مبدأ السيادة الشعبية أيضًا، تم تطوير عدد من المؤسسات والآليات والقواعد المتصلة بشروط الحكام ومؤهلاتهم (ونقصد بطبقة الحكام هنا كل المسؤولين، بدءًا من رئيس الدولة ونواب البرلمانات وحكام المحافظات أو الولايات، حتى أصغر موظف منتخب في المحليات والمدن، وعدد هؤلاء في الولايات المتحدة الأميركية أكثر من 500 ألف مسؤول منتخب، وفي بريطانيا نحو 100 ألف)[26]، وبحدود مسؤولية كل مسؤول، وبكيفية اختيار الحكام واختيار هيئات تمثيلية يشارك الشعب عبرها في السلطة، وبكيفية مراقبة الحكام ومحاسبتهم وإقالتهم عند الضرورة، وبقواعد عملية اتخاذ القرارات وصنع السياسات وتقويمها وسبل تنفيذها وتعديلها عند الضرورة.

كانت من مقتضيات هذا المبدأ أيضًا فكرة الفصل بين السلطات، حيث تتولّى وظيفة سن القوانين هيئة منفصلة عن الهيئة التي تُنفّذها، كما فُصلت المؤسستان التشريعية والتنفيذية عن مؤسسة ثالثة – غير سياسية – هي القضاء التي أنيطت بها وظيفة غير سياسية، هي الفصل في المنازعات بين الأفراد وبين الأفراد والحكام، وبين الهيئات الحاكمة ذاتها.

ومن الأهمية الإشارة إلى أن اعتبار مبدأ الشعب هو المصدر النهائي للسلطة لا يعني غياب أي مرجعيات عليا؛ ففي الديمقراطيات الغربية المعاصرة مرجعية عليا لا يستطيع النواب تجاوزها وسنّ تشريعات تتعارض مع مبادئها العليا وقيمها الأساسية، وهي الأفكار المذهبية الفردية (الأيديولوجيا الليبرالية) التي جاءت في مجموعة من الوثائق التاريخية؛ مثل إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، وإعلان الاستقلال الأميركي. ومن بين الآليات التي طُوّرت هناك بغرض وضع الضوابط اللازمة لهذا آليتان: وضع دساتير لا تتناقض مع المرجعية العليا التي تستند إليها تلك الدساتير، وتبنّي نظام للمراجعة القضائية للنظر في مدى دستورية القوانين وعدم تناقضها مع مبادئ المرجعية العليا وثوابتها.

---

(26) Ibid., p. 131.

من الأهمية أيضًا الإشارة إلى أن مبدأ السيادة الشعبية يجب ألّا يُقارن بمبدأ «سيادة الله»، أو ما عرف باسم «الحاكمية» عند بعض المفكرين والباحثين المسلمين. لقد سبق أن أشرنا إلى أنّ مضامين فكرة «سيادة الشعب» تتصل في الأساس بمن يحكم، وكيف يحكم، أي بجوهر كيفية إدارة الصراع السياسي بين البشر وكيفية صنع القرارات لتنظيم شؤون حياتهم الدنيوية، بما لا يرتب وصاية لفرد أو فئة أو طبقة أو جماعة متميزة على الشعب. وفي المقابل، الله (عزّ وجل) هو خالق الكون وحاكمه ومُشرّع دينه وقيَمه العليا لأجل هداية كل البشر، وهذا أمر أسمى وأعلى من أساليب إدارة الصراعات البشرية وصنع القرارات، فضلًا عن أن ما قصده المنادون بالحاكمية هو حاكمية الشريعة الإسلامية وليس حكم ما يُطلق عليهم رجال الدين.

إنّ «مملكة الله في الأرض لا تقوم بأن يتولّى الحاكمية في الأرض رجال بأعيانهم - هم رجال الدِّين - كما كان الأمر في سلطان الكنيسة، ولا رجال ينطقون باسم الآلهة، على غرار ما كانت الحال في ما يعرف باسم (الثيوقراطية) أو الحكم الإلهي المقدس! ولكنها تقوم بأن تكون شريعة الله هي الحاكمة، وأن يكون مردُّ الأمر إلى الله وفق ما قرَّره من شريعة مبينة»[27]. ثم إن الحاكمية لا تعني منع البشر من التشريع في الأمور الدنيوية، فالحاكمية «لا تنفي أن يكون للبشر قدر من التشريع أذن به الله لهم. إنما هي تمنع أن يكون لهم استقلال بالتشريع غير مأذون به من الله، وذلك مثل التشريع الدِّيني المحض، كالتشريع في أمر العبادات بإنشاء عبادات وشعائر من عند أنفسهم، أو بالزيادة في ما شرع لهم باتباع الهوى. أو بالنقص منه كمًّا أو كيفًا، أو بالتحويل والتبديل فيه زمانًا أو مكانًا أو صورةً. ومثل ذلك التشريع في أمر الحلال والحرام، كأن يُحلّوا ما حرّم الله ويُحرموا ما أحلّ الله»[28]. وفي مصر تحديدًا، كان النص على أن «مبادئ الشريعة الإسلامية» هي «المصدر الرئيسي للتشريع» يفي بمقتضيات ما يريده التيار الإسلامي بخصوص الشريعة الإسلامية في الدستور، وقَبلته أيضًا

---

(27) سيد قطب، **معالم في الطريق**، ط 6 (القاهرة: دار الشروق، 1979)، ص 60.

(28) يوسف القرضاوي، **بيّنات الحل الإسلامي وشُبهات العلمانيين والمتغربين**، ط 2 (القاهرة: المطابع الفنية، 1993)، ص 166-167.

تيارات أخرى ليبرالية ويسارية وقومية[29]. لم يكن هذا النص محل اختلاف خلال وضع دستوري عامي 2012 و2014.

في واقع الأمر، إن مبدأ السيادة الشعبية مقيدٌ بالقانون والمرجعية العليا حتى في المجتمعات الغربية الديمقراطية، فلا يمكن أن تسنّ البرلمانات هناك قوانين تخالف المرجعيات العليا، كما عرضنا من قبل. وهنا يمكن القول إنه في حالة إقامة نظام ديمقراطي حقيقي في دولنا العربية ذات الأغلبية السكانية المسلمة، وربط هذا النظام بمرجعية تستند في مصادرها إلى الشريعة الإسلامية، فليس من المتصوّر أن تسنّ برلمانات هذه الدول قوانين تُبيح حرامًا أو تحلّ حرامًا. والمهم هنا هو وجود مؤسسات قضائية محايدة (المحكمة الدستورية العليا مثلًا) تُسند إليها مهمة الفصل في ما إذا كان البرلمان تجاوز مبادئ المرجعية العليا أم لم يتجاوزها، وذلك على غرار الدور الذي تقوم به المحكمة الفدرالية العليا في الولايات المتحدة والمحاكم الدستورية العليا في الديمقراطيات الغربية عمومًا. فهذه المحاكم الدستورية تحكم في ضوء مواد الدستور التي تتضمن مرجعية النظام على النحو الذي أشرنا إليه.

في الإجمال، لا يتعارض مبدأ السيادة الشعبية - ولا باقي الخصائص الرئيسة للديمقراطية بوصفها نظامًا للحكم - مع مبادئ الحكم في الشريعة الإسلامية وأسسه. فالشريعة - باعتبارها مصدرًا للإطار المرجعي لنظام الحكم - تُحدّد القيم والمبادئ العليا الحاكمة لممارسة السلطة فقط، أما مؤسسات ممارسة هذه السلطة وآلياتها وإجراءاتها وضوابطها وضماناتها، فتتغير بتغير الزمان والمكان، ولهذا تُرك أمرها لمجال العقل والاجتهاد. كما لا تمنع الشريعة الإسلامية الاقتباس من الآخرين، فالحكمة ضالة المسلم. أما بخصوص الرقابة المدنية على المؤسسات العسكرية، فلنا عودة إليها لاحقًا.

---

(29) لمزيد من التفاصيل، ينظر: عاطف السعداوي (محرر)، **نحو رؤية وطنية لتعزيز الديمقراطية في مصر: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية**، تقديم مصطفى كامل السيد (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2007).

3. الحقوق والحريات السياسية وتمكين المواطنين من المشاركة السياسية

تتضمن الديمقراطية مبدأ مشاركة المواطنين في صنع السياسات والقرارات التي تقرر مصير هؤلاء المواطنين، من خلال المساهمة في ممارسة مظاهر السلطة في المستويات السياسية كافة، المحلية والوطنية. ففي هذه المشاركة ترجمة لجوهر الفكرة الديمقراطية وإعمال لمبدأ أن الشعب هو مصدر السلطة.

يقتضي هذا المبدأ في التطبيق إعمالَ عددٍ من الحقوق والحريات والحقوق السياسية، على رأسها مبدأ المساواة السياسية وتكافؤ فرص المشاركة في الحياة السياسية لفئات المجتمع كافة، بلا أدنى تمييز على أساس النوع أو العرق أو اللون أو الدين أو المذهب أو المكانة الاجتماعية أو الاقتصادية. كما تحتاج المشاركة إلى ضمانات أخرى لضمان تداول السلطة (مثل تحديد مدة الرئاسة وربما منع الأقارب من الدرجة الأولى من تولّي المناصب السياسية)، وإلى ضمانات لوجود حياة سياسية سليمة ومعارضة فعالة في البرلمانات، وعلى رأس هذه الضمانات مجموعة من الحريات والحقوق، مثل حريات الرأي والتعبير والتجمع والتنظيم والتعددية السياسية، إلى جانب ضمانات للتعددية الحزبية والنقابات ولحرية الصحافة والإعلام وإتاحة المعلومات. وترتبط بالمشاركة مسألة أخرى متصلة، في اعتقادي، بأعلى صور المشاركة السياسية، وهي احترام حق الشعوب في تقرير مصيرها وعدم الخضوع لأي نفوذ أجنبي، حتى لا تتكرر مأساة الانتخابات الفلسطينية والعراقية تحت الاحتلال.

كما يتطلّب إعمال مبدأ المشاركة السياسية آليةَ انتخابات ديمقراطية بضمانات حقيقية كي تكون الانتخابات فعّالة (بمعنى أنها تؤدي وظائفها الحقيقية؛ مثل اختيار الحكام، ومحاسبتهم، وتجديد شرعية المؤسسات السياسية وغير ذلك)، وحرة (أي تحترم السلطة الدستور والقانون وتحمي الحريات والحقوق الأساسية)، ونزيهة (أي تتّسم إدارة الانتخابات بالشفافية والحياد، إلى جانب دورية الانتخابات)[30].

---

(30) ينظر بتوسع: عبدالفتاح ماضي، «متى تكون الانتخابات ديمقراطية؟»، **المجلة العربية للعلوم السياسية**، العدد 18 (ربيع 2008)، ص 45-73.

4. المواطنة

بدلًا من التمييز بين الناس على أي أساس كان، انتهت الديمقراطية – بعد تطور تاريخي ممتد – إلى مبدأ المواطنة (Citizenship)، أي فكرة مساواة جميع البشر في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحرية الاعتقاد، وفي الالتزام بالواجبات. ويقوم مفهوم المواطنة على أساس مبدأ المساواة السياسية، أي تساوي فرص المشاركة أمام الجميع، ولا سيما الأقليات والفئات الضعيفة في المجتمع، وبلا أدنى تمييز على أي أساس؛ مثل اللون، أو العرق، أو الدين، أو المذهب، أو اللغة، أو المكانة الاجتماعية، أو الاقتصادية. ويستلزم هذا المبدأ عددًا من الضمانات الدستورية والقضائية والسياسية، وضمانات لتساوي الفرص أمام الجميع، وضمانات لحماية الفئات الضعيفة والأقليات في المجتمع.

تشير المواطنة، بهذا المعنى، إلى الانتماء إلى وطن يتمتع فيه الإنسان (المواطن) بوضع قانوني ووضع سياسي محددين بالقانون، وتوفّر بموجبه الدولة الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية للمواطن. وللمواطنة، في التطبيق، مستويان رئيسان: الأول مستوى ذهني ونفسي، ومستوى آخر يتصل بالإحساس بالمسؤولية وممارسة المواطنة. يعتمد المستوى الأول على التربية والتعليم ومؤسسات التنشئة؛ مثل الأسرة والمسجد والكنيسة، ويُعبَّر عنه بمستوى الوعي والإدراك لدى الأفراد. أما الثاني فيرتكز إلى النظم والتشريعات ومستوى الدافعية ووجود حوافز تدعم المواطنة، ويُعبَّر عنه بمدى التزام الأفراد بالقواعد والأنظمة وبممارستهم العمل السياسي والتطوعي.

يرتبط هذا المستوى الأخير بمضامين متعددة، تظهر عندما يوضع مفهوم المواطنة موضع التنفيذ، بعضها قانوني (مثل المساواة أمام القانون ووجود نظام قضائي مستقل)، وبعضها سياسي (مثل المشاركة في عملية صنع القرارات وصنع السياسات وعدم احتكار فرد أو قلة هذه العملية، ووجود حكومة يمكن محاسبتها سياسيًا، وشفافية الانتخابات والعملية السياسية في مجملها)، وبعضها اقتصادي (حال الحصول على الحاجات والخدمات الأساسية

للإنسان)، وبعضها اجتماعي (مثل الحياة ضمن مجتمع منضبط من خلال جملة من الضوابط الاجتماعية والقيمية والقانونية)، وبعضها معنوي (مثل الإحساس بالانتماء إلى الوطن والتضامن مع طموحات أفراده وآلامهم ومصيرهم المشترك).

غني عن القول إن هذه المبادئ والإجراءات يتكامل بعضها مع بعضها الآخر لإنجاز ذلك الشكل من أشكال الحكم، أي إن غياب واحد أو أكثر من هذه المقومات يعرّض الديمقراطية للخطر، وينذر بانهيارها. لكن هذا لا يعني أننا إزاء كيان متماسك بقواعد نهائية، فجلّ هذه الآليات والوسائل إنما جاءت نتيجة تطور تاريخي ممتد، وتخضع على الدوام لمحاولات مستمرة لتطويرها وتحسينها. إنها آليات من صنع البشر، ولذلك فهي قابلة دومًا للتطوير، وذلك بحسب الأوضاع المتغيرة بتغير الزمان والمكان. والمقصود هنا هو أن هناك مبادئ رئيسة وقيمًا عليا نشأ على أساسها هذا الشكل من أشكال الحكم، وأن نقْض مبدأ رئيس، أو قيمة أساسية، منها، يُعرّض النظام بأكمله للخطر؛ إذ ليس من المتصور بقاء نظام حكم ديمقراطي، وقد تم تجاوز مبدأ حكم القانون عن طريق تمييز السلطة الحاكمة ضد أقلية ما، أو ضد فئة أو طائفة معيّنة. كذلك، ليس من الممكن استمرار هذا النظام في العمل، وقد جمعت السلطة الحاكمة كل الوظائف التنفيذية والتشريعية في يدها، أو سيطرت السلطة التنفيذية على السلطة القضائية وأنهت استقلال القضاة، ثم لا يُتصور أن يكون النظام تمثيليًا مُعبّرًا عن الأمة مع إجراء انتخابات تم التلاعب في مرحلة من مراحلها من السلطة التنفيذية على نحو أو آخر، وهكذا.

بخلاف الخصائص العامة المشتركة لنظم الحكم الديمقراطية، تتعدد أشكال نظم الحكم الديمقراطية ونماذجها، حيث تختلف الهياكل والمؤسسات والآليات باختلاف الأوضاع المختلفة للمجتمعات، وباختلاف أولويات كل مجتمع واختيارات نخبها وشعوبها. ولهذا، هناك أشكال متعددة للحكومات في النظام الديمقراطي، منها: الديمقراطية المباشرة (Direct Democracy)، والديمقراطية التمثيلية (النيابية أو غير المباشرة) (Representative Democracy)،

والديمقراطية التوافقية (Consociational Democracy)، والديمقراطية التشاركية (Participatory Democracy)، والديمقراطية التداولية (Deliberative Democracy) وغير ذلك من الأشكال التي يسعى المنظّرون والممارسون لتطويرها من أجل تعزيز جوهر الديمقراطية وتمكين المواطنين من المشاركة وتقرير مصيرهم. وكما ذكرنا من قبل، فإن الشكل الأكثر انتشارًا الآن هو الديمقراطية التمثيلية أو النيابية التي تتنوع أشكال الحكومات داخلها إلى أشكال ثلاثة رئيسة: الحكومة الرئاسية والحكومة البرلمانية والحكومة المختلطة[31]. وفي كتب النظم السياسية المقارنة تفاصيل كثيرة عن هذه الأنظمة.

رابعًا: موقع المؤسسات العسكرية والأمنية من المؤسسات السياسية في الدولة الديمقراطية المعاصرة

من الأهمية فهم موقع المؤسسات العسكرية من المؤسسات السياسية في الدولة المعاصرة من ناحيتين: الأولى، الناحية الدستورية الرسمية أو المعيارية (أي ما يجب أن يكون) التي تستند إلى التمييز بين مفهومي «السلطة» و«الدولة»؛ والثانية الناحية الفعلية التي تستند إلى مفهوم «القوة» (Power). فالسلطة (Authority)، بحسب تعريف ماكس فيبر الشائع، هي الاحتكار الشرعي لأدوات العنف في المجتمع من الحاكمين، مع تمثل المحكومين بأن هذا الاحتكار احتكارٌ خيّر، هدفه تحقيق الخير العام والمصلحة العامة للمجتمع[32]. أما الدولة[33]، فهي كيان اعتباري يشير إلى الصورة المعاصرة للمجتمع السياسي

(31) Held, *Models of Democracy*; Murphy; Arend Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992).

(32) ينظر: بدوي، **النظرية السياسية**، ص 31-33.

(33) يختلف مفهوم الدولة وقت نشأته في الغرب عن مفهوم الدولة القائمة الآن في الغرب ذاته، وكذلك عن تلك الدولة التي قامت في العالم الثالث على النحو المعروف في أدبيات السياسة المقارنة. ينظر: David Held, *Political Theory and the Modern State* (Cambridge: Polity Press, 2013); Joel Samuel Migdal, Atul Kohli & Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994); Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

بعد تراكم ثلاث خصائص قانونية وقيمية عليها[34]: أولاها أن السلطة السياسية أصبحت سلطة منظمة تنظيمًا قانونيًا (أي هناك إطار دستوري وقانوني مسبق يتساوى أمامه الحكّام والمحكومون)، بصرف النظر عن عدد القائمين على هذه السلطة، أو طريقة تعيينهم، أو طبيعة مصدر أو مرجعية هذه السلطة؛ سماوية حال الشريعة الإسلامية، أو وضعية مثل مرجعيات الدساتير الغربية المعاصرة المكتوبة أو العرفية على السواء، ولهذا تسمى الدولة المعاصرة «دولة القانون» أو «الدولة الدستورية». أما الصفة الثانية، فتتصل بالسيادة، وبدلًا من سيادة الملوك، صارت السيادة صفة قانونية تلازم «الدولة» وخاصية من خصائصها منذ منتصف القرن السادس عشر في الغرب، ومن ثم أصبحت الدولة «دولة ذات سيادة». والثالثة، أصبح العنصر السكاني للدولة يتسم بالتجانس القومي، ولهذا سُمّيت «دولة قومية». فبحسب مبدأ القوميات، صار من حق كل أمة أن تشكل الدولة الخاصة بها، بغضّ النظر عن عوامل التجانس التي تجمع شعبها؛ موضوعية مثل العرق واللغة والتاريخ (مثل فرنسا وإيطاليا وألمانيا)، أو ذاتية كمجرد الرغبة في العيش المشترك والمصلحة المشتركة (كما الولايات المتحدة وأستراليا وسويسرا).

في إطار ممارسة السلطة السياسية، يكون التنافس الحر بين الأيديولوجيات والبرامج السياسية، وحرية التعبير، والمشاركة الشعبية على المستويات المحلية والمهنية والنيابية[35]؛ وذلك لأجل تحقيق المصلحة العامة. والكيانات التي تتنافس هنا كيانات سياسية (مثل الأحزاب والائتلافات والكتل البرلمانية وغير ذلك)، إلى جانب مشاركة الأشخاص بذواتهم الفردية. ويتم التغيير السياسي بطرق سلمية، هي التنافس عبر صناديق الانتخابات التنافسية والحرة والنزيهة والدورية.

---

(34) ينظر في شأن هذه الخصائص الكيفية: بدوي، **النظرية السياسية**، ص 41-92.

(35) ينظر في شأن التنافس في المجال السياسي: عبد الإله بلقزيز، «السياسة في ميزان العلاقة بين الجيش والسلطة»، في: **الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص 18.

أما في مجال الدولة، فيسود إجماعٌ على الحفاظ على سيادة الدولة واستقلاليتها، ووحدة أراضيها وسلامتها، وأمن شعبها ورفاهيته، والحفاظ على أسس الهُوية الوطنية بمكوّناتها المختلفة. وهذه المهمات لا مكان فيها للتنافس أو التنازع من حيث الأصل[36]، والكيانات التي تقوم بهذه المهمات هي **مؤسسات غير سياسية وغير حزبية**، أهمها المؤسسات العسكرية والأمنية (لمهمات الدفاع والأمن)، والقضائية (للفصل في المنازعات بين المواطنين وبين بعضهم بعضًا، أو بين الدولة والمواطنين)، والرقابية (لضمان قيام كل مؤسسة بدورها، من دون استغلال نفوذ أو فساد)، والبيروقراطية (لإدارة تقديم الخدمات العامة من تعليم وصحة وغير ذلك)، والتعليمية والثقافية والدينية[37].

تقوم العلاقة بين المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية (وغيرها من المؤسسات غير المنتخبة؛ مثل القضاء والجهاز الإداري في الدولة) من جهة، والمؤسسات السياسية المنتخبة في الدولة الديمقراطية المعاصرة من جهة أخرى، على أساس خضوع الأولى للثانية؛ فالشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة، هو الذي ينتخب المؤسسات السياسية (التشريعية والتنفيذية) التي تقوم بدورها بممارسة السلطة عبر صنع القرارات السياسية (وهي قرارات عامة مجردة وملزمة للجميع)، وإنشاء مؤسسات الدولة ومرافقها وهيئاتها غير السياسية وغير المنتخبة، ومراقبتها وضمان أنها تقوم بأداء وظائفها بالفاعلية المطلوبة، وذلك بطرق تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي ذاته.

ومن أبرز المؤسسات غير السياسية وغير المنتخبة - كما يوضحها الشكل (2-1) - المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية التي هي مؤسسات فنية، مهمتها تنفيذ السياسات والقرارات التي تتّخذها مؤسسات الدولة

---

(36) المرجع نفسه، ص 19.

(37) من الأهمية الإشارة إلى أن بعض هذه المؤسسات تكون مؤسسات دولة غير سياسية تأتمر بأوامر السلطة التنفيذية المنتخبة وتخضع لرقابة السلطة التشريعية، مثل المؤسسات العسكرية والأمنية والبيروقراطية، وبعضها مؤسسات دولة مستقلة، بل يُنظر إليها على أنها سلطة مستقلة مثل القضاء، وبعضها مؤسسات غير سياسية ومستقلة عن السلطة التنفيذية؛ مثل الجامعات، والمؤسسات التعليمية والثقافية والدينية.

السياسية. فقرار الحرب مثلًا قرارٌ سياسي تتخذه المؤسسة التشريعية في جُلّ الدول الديمقراطية المعاصرة، أما تنفيذه، فتقوم به المؤسسة العسكرية.

يعدّ عمل المؤسسة العسكرية هنا عملًا فنيًا وتنفيذيًا وليس سياسيًا، والمؤسسة العسكرية جهازٌ بيروقراطي تابع للسلطة التنفيذية في الأساس. وعلى الرغم من أن هدف المؤسسة هدفٌ عام، هو الدفاع عن الدولة والمجتمع ضدّ أي تهديدات خارجية، ومن ثم فهو - بهذا المعنى - هدفٌ سياسي، فإن الاستناد إلى هذا الهدف العام للقول إن المؤسسة العسكرية مؤسسة «سياسية»، كما يرى البعض، ليس أمرًا دقيقًا[38]. ومن المؤسسات غير السياسية أيضًا الجهاز الإداري للدولة والمؤسسات القضائية والأجهزة الرقابية المستقلة. ولم تصل هذه الدول إلى هذا الوضع إلا بعد مواجهة تحديات ضخمة، وفي ظل تحوّل تاريخي ممتد، انتهى إلى إقامة نظم حكم ديمقراطية. ولا شك في أن الدول الديمقراطية الحديثة تتفاوت في درجة الاقتراب أو الابتعاد عن ذلك الوضع؛ إذ ليس من الصواب النظر إلى العلاقات المدنية - العسكرية - ولا إلى جل الشؤون العامة والسياسية - نظرةً ثنائية؛ على نحو أبيض أو أسود، وذلك بالنظر إلى تبدّل السياقات واختلاف الممارسات، بل ظهور مستجدّات أو عوامل عارضة كذلك.

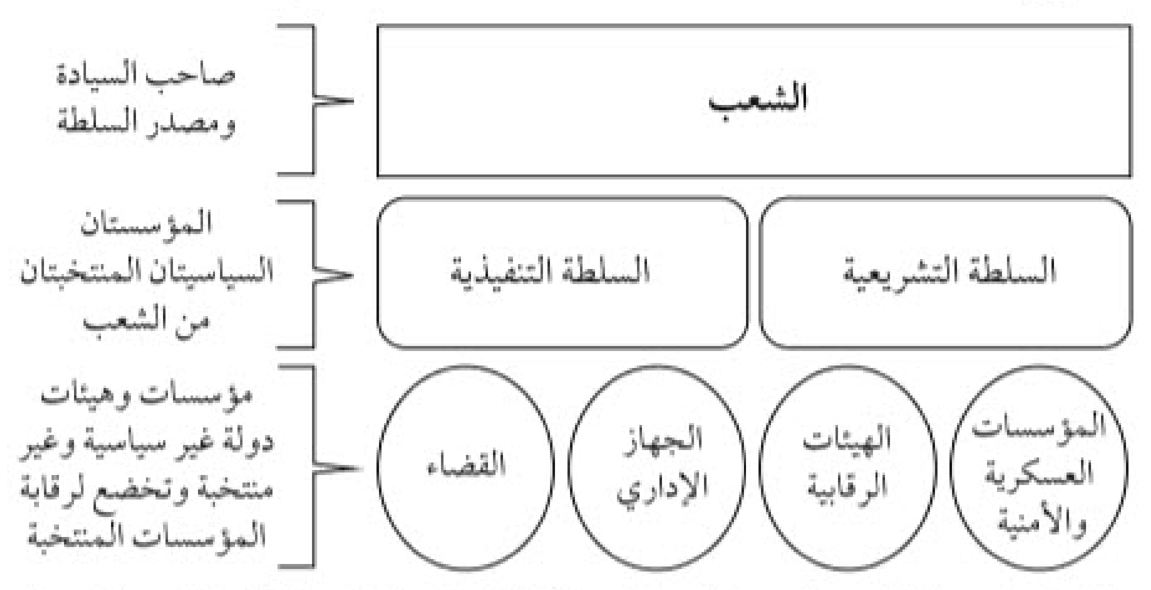
طورت الديمقراطيات المعاصرة في التطبيق مبدأ «الرقابة المدنية على المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية» (Civil Control of the Military Forces). وعلى غرار ما سنعرض لمضامين هذا المبدأ بالتفصيل في ثنايا فصول هذا الكتاب، يحفظ مبدأ الرقابة المدنية على القوات المسلحة المؤسسات العسكرية ذاتها، ويرفع مهنيتها وجاهزيتها من جهة، كما يحفظ الدولة والمجتمع من ظاهرة الحكومات العسكرية واستيلاء العسكريين على السلطة بالقوة عبر

(38) من هؤلاء زولتان باراني الذي يرى أن الجيش ضرورة وظيفية (لتحقيق الأمن) ومجتمعية (ناشئة من القوى الاجتماعية والأيديولوجيات والمؤسسات السائدة في المجتمع)، ومن ثم فإن الجيش - بحسب رأيه - مؤسسة سياسية في جوهرها. ينظر: Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2013), p. 16.

الانقلابات العسكرية أو العصيان المسلح، أو تدخّلها في السياسة وفي الشؤون المدنية للدولة على نحو غير مباشر، من جهة أخرى.

الشكل (1-2)

موقع المؤسسات العسكرية من المؤسسات السياسية في الدولة المعاصرة



المصدر: عبدالفتاح ماضي، «الجيوش والانتقال الديمقراطي: كيف تخرج الجيوش من السلطة؟»، **سياسات عربية**، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017).

هذا من الناحية القانونية والقيمية. أما من ناحية الواقعية الفعلية (أي ما هو كائن)، فيمكن استخدام مفهوم «القوة» لفهم الممارسة الفعلية للسلطة في الديمقراطيات المعاصرة. إنّ مفهوم القوة هو المفهوم الأساسي للعلوم السياسية، منذ أن نظّر له علماء السياسة التجريبيون الأميركيون في مطلع القرن العشرين[39]. وعالم السياسة، بحسب هذا المفهوم، هو عالم دينامي، أي هو عالم تفاعل القوى السياسية الرسمية (التشريع والتنفيذ) وغير السياسية (المؤسسات العسكرية والأمنية والقضائية والبيروقراطية) والقوى غير الرسمية السياسية (الأحزاب) وغير السياسية (النقابات ومنظمات المجتمع المدني وجماعات الضغط)، إلى جانب أي فاعلين آخرين في الداخل (أفراد وتنظيمات وشركات) والخارج (دول وشركات عابرة للجنسيات ومنظمات دولية

---

(39) ينظر في شأن مفهوم القوة: بدوي، **النظرية السياسية**، ص 135-141؛ وينظر أيضًا: رد محمد جمال باروت على بلقزيز، في: **الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي**، ص 36-37.

وجماعات ضغط أجنبية)، وغير ذلك، وعلى أساس أن القوة هي قدرة فاعل ما على التأثير في الفاعلين الآخرين، بما يحقق مصلحته ولو على حساب مصلحة الآخرين، وباستخدام كل الوسائل الممكنة، الشرعية منها وغير الشرعية. إن فهم أي ظاهرة من ظواهر عالم السياسة المعاصر يجب ألا يقف عند البعد الرسمي أو المعياري، بل إنه لا بد من أن يمتد لاستيعاب علاقات القوة التي تمارس في الواقع بين مختلف القوى الرسمية وغير الرسمية، على حد سواء.

لهذا، يكون الأدق عند فهم ظاهرة تدخّل العسكريين في السياسة هو استخدام المدخلين معًا. فمن الناحية الرسمية، تقوم العلاقة بين المؤسسات العسكرية والمؤسسات السياسية المنتخبة في الدولة الديمقراطية المعاصرة على أساس خضوع الأولى للثانية، كما أشرنا. أما من الناحية الفعلية، فيؤدي العسكريون والأجهزة العسكرية والأمنية (مثل غيرها من القوى والمؤسسات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإعلامية) أدوارًا متفاوتة في الدول الديمقراطية المعاصرة؛ إذ هناك دور المجتمع الصناعي العسكري، وهناك دور الجنرالات في قضايا الأمن القومي تحديدًا، وهناك أيضًا ظاهرة تحوّل الجنرالات المتقاعدين إلى سياسيين وغير ذلك. لكن يتم هذا كله - عمومًا - من دون المساس بالحريات والحقوق، ومن دون التدخّل في مجمل القضايا المدنية؛ مثل الاقتصاد، والتعليم، والصحة.

أما في دول ما عرف بالعالم الثالث، فقد انتشرت ظاهرة الانقلابات العسكرية السافرة أو المستترة، ونشأت ظاهرة الحكومات العسكرية، عندما تجاوزت الجيوش وظيفتها العسكرية إلى القيام بأدوار سياسية واقتصادية وأمنية. وتتمثل الصفة الرئيسة لأي حكم عسكري، باختصار شديد، في تحكّم مجموعة من العسكريين في مفاصل الدولة أمنيًا وسياسيًا واقتصاديًا، إما على نحو مباشر، وإما من وراء ستار، مع ضعف مبدأ حكم القانون ودولة المؤسسات ووجود واجهات شكلية في كثير من الحالات (رئيس وبرلمان لكن بصلاحيات مقيدة). وتحتكر هذه المجموعة العسكرية أدوات القوة في المجتمع وتمارس الهيمنة عليه بحسب مفهومي «القوة» و«الهيمنة» اللذين

تحدّث عنهما ماكس فيبر وأنطونيو غرامشي. وقد انتشرت في أميركا اللاتينية ظاهرة حكم المؤسسات العسكرية أو المجالس العسكرية الجماعية (Military Junta). أما في بعض الدول العربية والآسيوية والأفريقية، فقد كان الشكل الأكثر شيوعًا هو سيطرة فرد عسكري واحد، أو مجموعة من العسكريين، على المشهد والانفراد بالسلطة[40]. وعادة ما تحصل الحكومات العسكرية على دعم قوى خارجية. وللولايات المتحدة، على وجه الخصوص، تاريخ طويل في دعم حكم العسكريين على نحو مباشر أو مستتر، بحجة احتواء الشيوعية (كما حدث في أميركا اللاتينية وبعض الدول الآسيوية)، أو ما يسمى حركات الإسلام السياسي (كما يحدث اليوم في العالمين العربي والإسلامي)[41].

إجمالًا، يمكن التوصل إلى خمس خلاصات في هذا الفصل:

1. الديمقراطية ليست مذهبًا سياسيًا، بل هي مؤسسات وإجراءات وقيم وقواعد تستهدف تقييد سلطة الحكام ووقف تعسفهم، وصيانة الحريات

---

(40) ينظر في شأن العسكر والحكم في العالم العربي: عزمي بشارة، **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017)، ص 105-198؛ نزيه الأيوبي، **تضخيم الدولة العربية: السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط**، ترجمة أمجد حسين (بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2010)، ص 509-573؛ روجر أوين، **الدولة والسلطة والسياسة في الشرق الأوسط**، ترجمة عبد الوهاب علوب (القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة؛ المشروع القومي للترجمة، 2000)، ص 245-271؛ غسان سلامة، **المجتمع والدولة في المشرق العربي**، ط 2 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999)، الفصل الرابع؛ خلدون حسن النقيب، **الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر: دراسة بنائية مقارنة**، ط 2 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996)، ص 107-145.

(41) هناك أعمال علمية كثيرة في مسألة الدعم الخارجي لأنظمة الحكم المطلق، منها على سبيل المثال: Alexander Cooley & Daniel Nexon, *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order* (Oxford: Oxford University Press, 2020); Oisín Tansey, *The International Politics of Authoritarian Rule* (Oxford: Oxford University Press, 2016); Ken Connor & David Hebditch, *How to Stage a Military Coup: From Planning to Execution* (London: Skyhorse Publishing, 2009), pp. 6-7, 157-170; William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II* (Monroe, ME: Common Courage Press, 2008); Stephen Kinzer, *Overthrow: America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq* (New York: Times Books, 2007).

ينظر أيضًا: عبد الفتاح ماضي، «العوامل الخارجية والثورات العربية: أربع إشكاليات للبحث»، **سياسات عربية**، العدد 36 (كانون الثاني/ يناير 2019)، ص 7-26.

والحقوق، وهي بهذا المعنى تتصل بأمور تنظيمية تفصيلية؛ مثل: طرق المساواة أمام القانون، وقواعد اختيار الحكام ومراقبتهم ومحاسبتهم وإقالتهم عند الضرورة، وإجراءات صنع القرارات والسياسات العامة، وأبعاد العلاقة بين السلطة والمواطنين، وبين السلطات المختلفة في الدولة، وضمانات لحماية الحقوق والحريات، وسبل المشاركة السياسية للأمة وتمثيل كل التيارات الرئيسة في مؤسسات الحكم، وغير ذلك.

2. للديمقراطيات المعاصرة مرجعيات عُليا، لا يمكن المؤسسات السياسية المنتخبة اختراقها، بل إنّ الدساتير والمؤسسات تأتي إعمالًا لتلك المرجعيات التي تختلف من مجتمع إلى آخر. والديمقراطية - باعتبارها مؤسسات حكم - تعمل في مجتمعات بمرجعيات ليبرالية كما هو الشأن في الغرب، على غرار ما تعمل في مجتمعات بمرجعيات مختلفة في آسيا وأميركا اللاتينية وأفريقيا.

3. للديمقراطية أشكال متعددة، ومن حيث المبدأ يمكن القول إنه لا يوجد نظام ديمقراطي مكتمل الأركان يصلح لكل دول العالم، على غرار أجهزة الحاسب الآلي أو السيارات. فلكل شكلٍ مميزاته وعيوبه. وقد أفرزت التجربة الغربية للديمقراطية الكثير من السلبيات، يجتهد البعض في معالجتها، بل في تطوير النظام الديمقراطي ذاته. ويعني تعدد أشكال الديمقراطية، كذلك، قابليتها، دومًا، للتعديل والتطوير لتلائم أهداف كل مجتمع وأولوياته، ومن أجل مواكبة التغيرات في المجتمع. والديمقراطية بهذا المعنى غير قابلة للتصدير من دون إجراء عمليات مواءمة بينها وبين الأطر المرجعية الثقافية والحضارية للمجتمعات الأخرى، لكن من دون التخلّي عن خصائصها العامة المشتركة (حكم القانون، والأمة مصدر السلطة، والمواطنة والحريات والحقوق، والمشاركة الشعبية)، كما أنها ليست النظام السياسي الأمثل، بل هي أقل الأنظمة السياسية سوءًا، وأفضلها في الحد من استبداد الحكام وتقييدها، وأكثرها توفيرًا لآليات مساءلة المسؤولين المقصرين.

4. المؤسسة العسكرية ليست مؤسسة سياسية، بل هي مؤسسة فنية تابعة للسلطة التنفيذية، وظيفتُها الدفاع عن الدولة ضدّ أي تهديد خارجي عبر خوض

الحرب والاستعداد الدائم لها. وهي كغيرها من المؤسسات غير السياسية - مثل القضاء والجهاز الإداري في الدولة - تخضع لرقابة المؤسسات السياسية المنتخبة للتأكد من قيامها بأدوارها التي رَسَمَها الدستور والقانون على نحو كفؤ وفعّال.

5. هناك ضرورة للانطلاق من النظام الديمقراطي، لأن معظم آلياته وضوابطه ومؤسساته جُرّبت تاريخيًا ونجحت في كثير من المجتمعات، ولأنها لا تتعارض مع المبادئ العامة والقيم العليا للكثير من المجتمعات خارج الغرب. لكن المطلوب ليس مجرد النقل، بل أن يقترن هذا الجهد بالعمل المستمر على إيجاد حلول خلّاقة للعيوب ونقاط التوتر التي أفرزتها الممارسة الديمقراطية الغربية في الواقع، وأهمها:

- أشكال جديدة لتمثيل أفضل لفئات المجتمع وقطاعاته المختلفة وتمكين الأفراد والمجتمع من ممارسة السلطة وتقرير مصائرهم.

- ترتيبات تجعل من إرادة الأمة الملتزمة بمرجعياتها الوطنية سلطة حقيقية في مواجهة الحكام واحتمالات تعسفهم.

- ضمانات لاحترام الإطارين الدستوري والقانوني وإعماله بوصفه عقدًا اجتماعيًا متجددًا بين الحكام والمحكومين.

- ترتيبات تضمن حقوق الأقليات وتمنع طغيان الأغلبية، وضمانات تُمكّن الأغلبية من الحكم وتمنع تعنّت الأقليات.

- طرق وآليات لمراقبة الحكام ونواب الشعب والمسؤولين والموظفين العموميين، ومساءلة الذين يتجاوزون حدودهم الدستورية والقانونية وعزلهم عند الضرورة.

- معايير لمراقبة عملية الانتخابات في مراحلها المختلفة وتحسينها والاجتهاد في جعلها انعكاسًا لإرادة الشعب.

- ضمانات لتقييد استخدام أدوات ومؤسسات القوة (العسكرية والأمنية والاستخباراتية) في المصلحة العامة فقط وبرقابة قانونية ومجتمعية.

– وسائل لمعالجة التوترات السلبية الناتجة من التعصب للقبيلة والطائفة والأقليات على حساب المصلحة العامة.

– وسائل لرفع وعي المواطنين وضمان اهتمامهم بمناقشة الشأن العام والقرارات والسياسات التي تنظم قطاعات الدولة كافة.

– طرق لتحييد المال السياسي ووقف الخلط بين المال الخاص والعام.

– طرق لمواجهة الهيمنة الإعلامية وتزييف العقول والتأثير سلبيًّا في حق المواطنين في تقرير مصائرهم.

– ضمانات لوجود جامعات مستقلة وتعليم نوعي (مدني وعسكري) ومراكز بحثية متخصصة تعمل بوصفها بيوت خبرة في فهم قضايا المجتمع، وفي رسم السياسات العامة في مختلف القضايا، وغير ذلك.

الفصل الثاني

المساهمات النظرية
في حقل العلاقات المدنية - العسكرية

يشير مفهوم العلاقات المدنية – العسكرية (Civil-military Relations) إلى التفاعلات التي تجري بين قادة الجيش من جهة، والسياسيين المدنيين المنتخبين الذي يصنعون القرارات السياسية ويرسمون السياسات العامة في الدولة من جهة أخرى[1]. ويرتبط ظهور الحقل الدراسي الخاص بهذا المفهوم – بوصفه حقلًا فرعيًا من حقل السياسة المقارنة (Comparative Politics) تحديدًا – بكتاب أصدره صمويل هنتنغتون في عام 1957 تحت عنوان **الجندي والدولة: نظرية وسياسات العلاقات المدنية – والعسكرية**[2]، ركّز فيه على تناول العلاقات المدنية – العسكرية في المجتمعات الغربية، وعلى الأخص الولايات المتحدة.

بعد صدور كتاب هنتنغتون، اهتم كثير من الباحثين في الولايات المتحدة والغرب بالموضوعات ذات الصلة بعلاقة الجيوش بالمؤسسات المدنية والمجتمع عمومًا، وتعرّضت أفكار هنتنغتون نفسه للكثير من النقد أيضًا[3].

---

(1) يقترب هذا من التعريف الذي ورد في: Harold Stein, *American Civil-Military Relations: A Book of Case Studies* (Birmingham, AL: University of Alabama Press, 2003), p. 23.

(2) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (London/New York: Belknap Press, 1957).

(3) Thomas C. Bruneau, «Impediments to The Accurate Conceptualization of Civil-Military Relations,» in: Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei (eds.), *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (London/New York: Routledge, 2012), pp. 13-14.

وفي عام 1974، أسس موريس جانويتز واحدة من أهم الدوريات المتخصصة هي دورية **القوات المسلّحة والمجتمع** (*Armed Forces and Society*)[4]، ليصبح حقل العلاقات المدنية - العسكرية مجالًا بحثيًا عابرًا حقولًا معرفية عدة، منها علوم الاجتماع والسياسة والاقتصاد والاجتماع العسكري والنفس العسكري والدفاع والأمن، فضلًا عن فروع معرفية أخرى؛ مثل التاريخ، والقانون، وإدارة الأزمات، والصراعات، وبناء السلام.

اهتم الباحثون الغربيون في خمسينيات القرن العشرين وستينياته بدور الجيوش في عمليات التحديث في دول ما عرف بالعالم الثالث، فقد كان هناك اعتقاد شائع في هذه الدول - المستقلة حديثًا - مفاده أن من الخطورة ترك إدارة حكومات هذه الدول في يد المدنيين، ولا سيما مع تصاعد الأزمات الاجتماعية والاقتصادية وضعف شرعية المؤسسات المدنية، أو في ظل الصراعات المسلحة الداخلية على النحو الذي سنعرض له لاحقًا. وفي هذه السياقات، ظهرت المؤسسات العسكرية باعتبارها مدافعةً عن المصالح الوطنية العليا، ولم يعد دورها يقتصر على مواجهة التهديدات الخارجية. غير أن هذا الدور كان إشكاليًا أيضًا؛ إذ أدى تدخّل الجيوش في السياسة إلى ظهور نمط الحكم العسكري - المباشر أو غير المباشر - وقد ترتبت عليه تداعيات عدة في ملف الحريات وحقوق الإنسان تحديدًا، فضلًا عن عدم نجاح معظم هذه الحكومات في ملف التحديث الاجتماعي والاقتصادي.

لهذا، دارت اهتمامات الباحثين حول أسئلة أخذت تتغير مع تطور الممارسة السياسية للعسكريين على الأرض، فقد بدأ الباحثون بالسؤال: **لماذا تقع الانقلابات العسكرية؟** ثم أخذوا لاحقًا يهتمون بالسؤال: **كيف يحكم العسكريون؟** أو **ما طبيعة حكوماتهم العسكرية؟** لينصبّ اهتمامهم بعد ذلك على سؤال هو: **كيف يخرج العسكريون من السلطة؟** وخلال ما عُرف بعمليات التحول الديمقراطي، تناول الباحثون أسئلة عدة تتعلق بالسؤال:

---

(4) ينظر موقع الدورية في: https://bit.ly/33kOHdP؛ وينظر أيضًا: José A. Olmeda, «Escape from Huntington's Labyrinth: Civil-military Relations and Comparative Politics,» in: Bruneau & Matei (eds.), p. 63.

ما دور المؤسسات العسكرية في عمليات الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني الديمقراطي؟ وكذا بسؤال محوري آخر: **كيف يمكن إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة في الدول التي نجحت في تحقيق ذلك الانتقال؟** وكما أشرنا من قبل، ينصبّ التركيز في هذا الكتاب على جانب من هذه العلاقات المدنية - العسكرية، وهو المتصل بتأثير تلك العلاقات في نظام الحكم وعملية صنع السياسات والقرارات السياسية داخله[5].

استنادًا إلى ما تقدّم، يهتم هذا الفصل بأهم المساهمات النظرية في الحقل المعرفي المعني بدراسة العلاقات المدنية - العسكرية، بدءًا من أسباب تدخّل العسكريين في السياسة ووقوع الانقلابات العسكرية، ومرورًا بأشكال الحكومات العسكرية، وانتهاءً بخروج العسكريين من السلطة وإقامة الرقابة المدنية على المؤسسات العسكرية خلال مرحلة ترسيخ نظم الحكم الديمقراطي. ويتضمن الفصل أيضًا التعريف بعدد من مفاهيم التحوّل الديمقراطي ذات الأهمية.

يستكمل الفصل الثالث كذلك هذا التطور الذي لحق بالحقل المعرفي الذي يهتم بعلاقة الدفاع والأمن والسياسة من خلال عرض الملامح الرئيسة لحقل جديد إلى حدٍّ ما، هو «إصلاح القطاع الأمني».

---

(5) بخلاف هذا، ثمة جانب آخر مهم، لكنه يقع خارج نطاق هذا الكتاب، وهو متعلق بتأثير العلاقات بين المدنيين والعسكريين في الحروب التي تخوضها الجيوش. وكتب منظّرون كُثر في هذا الجانب، ومن هؤلاء سون أتزو في **فن الحرب**، في القرن الخامس قبل الميلاد تقريبًا، وكارل فون كلاوزفيتز في **عن الحرب** بين عامي 1816 و1830 تقريبًا، وأنطوان هنري جوميني [وآخرون] في **ممارسة وفن الحرب** في عام 1862 تقريبًا. ينظر: Sun Tzu, *The Art of War* (Lyndhurst: Barnes & Noble Publishing, 2004); Carl Von Clausewitz, *On War*, vol. 2 (Berlin: Jazzy bee Verlag, 1956); Antoine-Henri Jomini, George Henry Mendell & William Price Craighill, *The Art of War* (Chelmsford, MA: Courier Corporation, 2007).

أجمع هؤلاء الباحثون تقريبًا على أهمية هذه العلاقات في نجاح العمليات العسكرية، وأشاروا إلى أن الانتصار في الحروب يعتمد أيضًا على قدرة الجيوش على أداء مهماتها العسكرية على أساس أن عمل الجيش هو عملٌ سياسيٌ في المقام الأول، وعلى اعتبار أن الجيش هو الأداة المسلّحة للحكومة، وأن مهمّتُه هي تنفيذ سياسة الحكومة المدنية. وعند كلاوزفيتز، يعتمد النجاح في الحروب على قبول الجماهير للجيش والمؤسسات السياسية. ينظر: سون أتزو، **فن الحرب**، تقديم وتعليق أحمد ناصيف (دمشق/ القاهرة: دار الكتاب العربي، 2010)، ص 120-121.

أولًا: تدخّل العسكريين في السلطة وخروجهم منها

1. أسباب الانقلابات

كانت بداية المساهمات النظرية في حقل العلاقات المدنية - العسكرية تدور حول **أسباب تدخل العسكريين في السياسة ومبررات الانقلابات العسكرية**، في دول ما بعد الاستعمار التي شهدت موجةً من الانقلابات العسكرية تسببت في انهيار نظم الحكم المدنية ومجيء الحكومات العسكرية، أو حكومات الحزب الأوحد بين فترة خمسينيات القرن العشرين وسبعينياته. وبحسب واحدة من الدراسات، شهدت دول أفريقيا جنوب الصحراء نحو 90 محاولة لإسقاط الحكومات، و60 محاولة انقلاب، و50 انقلابًا عسكريًا ناجحًا[6].

في هذا الإطار، دارت الأدبيات حول أسباب متنوعة للانقلابات العسكرية. فمثلًا، درس موريس جانويتز في عام 1964 هيكلية الجيوش، وانتهى إلى أن وحدة المؤسسة العسكرية وتجانسها وسيطرتها على أدوات العنف، يسمح لها ذلك بالتدخل في السياسة، بمعنى أن الانقلابات تُفسَّر عنده بالبنية الداخلية للجيوش أو الخلفية الاجتماعية للضباط[7]. أمّا هنتنغتون، فقدّم تفسيرًا مهمًّا في عام 1968؛ إذ اعتبر أن هذه العوامل الذاتية المرتبطة بالجيوش لا تُفسّر الانقلابات، حيث هناك جيوش متجانسة تدخّلت في السياسة، وأخرى غير متجانسة تدخّلت في السياسة أيضًا، معتبرًا أن سبب التدخل هو البنية السياسية والمؤسساتية للمجتمع ذاته، أي ضعف المؤسسات المدنية وتسييس القوى المدنية للعسكريين نتيجة عدم قدرة تلك القوى على مواجهة التحديات ومواجهة الفوضى، أي إن التدخل العسكري مظهر واحد من مظاهر التسييس

---

(6) Ronald J. May, Stephanie Lawson & Viberto Selochan, «Introduction: Democracy and the Military in Comparative Perspective,» in: Ronald J. May & Viberto Selochan (eds.), *The Military and Democracy in Asia and the Pacific* (Canberra: The Australian National University Press, 2004), p. 2.

(7) Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations: An Essay in Comparative Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 27-28, 31-32.

العام للمؤسسات والقوى الاجتماعية في المجتمعات التي تعاني التأخر وعدم التماسك[8].

يسمي هنتنغتون هذا النوع من المجتمعات «المجتمعات البريتورية» (Praetorian Societies)[9]، وهي المجتمعات التي تعاني ظاهرة تسييس القوى الاجتماعية من جيش ورجال دين ونقابات وطلاب وعمال. اعتقد هنتنغتون أن أسباب تدخّل الجيش في السياسة هي ذاتها أسباب تدخّل باقي القوى، وأهمها غياب المؤسسات السياسية الفاعلة في المجتمع أو ضعفها، تلك المؤسسات القادرة على التوسط في المجال السياسي العام؛ ما يعني عمليًا انعدام طبقة السياسيين المحترفين، وغياب الشرعية في المؤسسات السياسية القائمة أو ضعفها، وانعدام اتفاق على قواعد وإجراءات الوصول إلى السلطة، أو تسوية النزاعات بين الجماعات المختلفة. وما هو موجود في هذه المجتمعات – في ظل غياب تلك القواعد والإجراءات – هو استخدام كل قوةٍ، أو جماعةٍ الطرقَ التي تعكس طبيعتها وقدراتها، كأن يستخدم العمال سلاح الإضراب، والطلاب التظاهر، أما العسكريون، فيستخدمون القوة والانقلاب. ولهذا تكون السياسة محل صراع بين زُمر عائلية أو شخصية، وتكون السلطة محل نزاع دومًا، ويكون ولاء كل قوة أو جماعة دائم التغير، وينتج من اتساع نطاق المشاركة أو محاولة دخول فئات جديدة إلى المجال السياسي توترات سياسية وفوضى[10].

كتب آخرون أيضًا عن الدوافع الذاتية والمؤسسية للجيوش. ومن هؤلاء صمويل فاينر الذي رأى أن هذه الدوافع تختلف باختلاف المجتمعات، محددًا أربعة دوافع: المصلحة الوطنية، والمصالح المؤسسية للجيش، والمصالح

---

(8) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 194-195.

(9) وكلمة بريتورية مستمدة من كلمة باللاتينية هي (Praetoriani)، وهي تشير إلى الحرس العسكري في الإمبراطورية الرومانية القديمة، حيث امتلك العسكريون فيها الكثير من النفوذ وتدخّلوا في اختيار الأباطرة وعزلهم. ومن هذه الكلمة جاءت كلمة «بريتوريانية» (Praetorianism) لتشير إلى النفوذ السياسي للجيش داخل النظام السياسي والسلطة بحسب ما جاء في كتاب هنتنغتون وغيره.

(10) Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 196-197.

المجتمعية الطبقية أو الإثنية، وطموحات القادة العسكريين. واعتبر أن دافع الحفاظ على وحدة المؤسسة واستقلاليتها دافعٌ مهم، وأن الجيوش تتدخل، في الغالب، في السياسة تحت شعارات حماية المصلحة الوطنية، بينما قد تكون الدوافع الحقيقية مختلفة تمامًا. واعتبر أيضًا أن ظروفًا سياسية واقعية هي التي تُمهّد الطريق وتمنح العسكريين «الفرصة للتدخل»؛ مثل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتردية، وغضب الجماهير من السياسيين المدنيين، واعتماد المدنيين على العسكريين، وشعبية المؤسسة العسكرية في المجتمع، وانهيار الأمن في وقت الأزمات[11].

وضع فاينر أيضًا تصنيفًا من ستة أشكال للتدخل، هي: التدخل العسكري عبر القنوات الدستورية القائمة، والتواطؤ أو التنافس مع السلطة المدنية، وتخويفها، وتهديدها بعدم التعاون معها، وعدم حمايتها من العنف، وممارسة العنف تجاهها[12]، وقد أشار فاينر إلى أثر الثقافة السياسية، فكلما ارتفعت ثقافة الجماهير، تراجعت فرص تدخّل العسكريين في السياسة، وإذا تدخّل هؤلاء، فإنهم سيتلقون دعمًا أقل، كما أنه كلما طالت مدة بقاء العسكريين في السلطة، تراجع الدعم الشعبي لهم وتحوّل الرأي العام ضدهم[13]. وتطرق فاينر أيضًا إلى السياقات الدولية، معتبرًا أن أوضاع الحرب الباردة وما ارتبط بها من ارتفاع النفقات العسكرية ووجود التهديدات النووية، جعل من الصعوبة على المدنيين اتخاذ القرارات[14].

وقد سار آخرون في الاتجاه نفسه، فقد تحدّث إريك نوردلنجر في عام 1977 عن المصالح المؤسسية والطموحات الشخصية وطبيعة النخب العسكرية، معتبرًا أن حماية المصالح المؤسسية، أي ضمان الميزانيات واستقلالية المؤسسة العسكرية في إدارة شؤونها الداخلية، هي العامل الأول للتدخل. وطرح سؤالًا،

(11) Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall, 1962), chap. 4.

(12) Ibid., p. 140.

(13) Ibid., pp. 84-90.

(14) Ibid., p. 66.

هو: متى يتم التدخل؟ وبحسبه فإنه يتم التدخل عندما يفشل المدنيون في الحكم ويفقدون شرعيتهم[15]. وثمة من يربط بين الحكم العسكري والثقافة، فعند مانفريد هلبيرن أن حكم الضباط في الدول العربية امتدادٌ لنظام الخلافة التي تقوم على العنف، والتي تبعها نظام حكم المماليك[16].

يشير جُل هذه المساهمات، بالفعل، إلى عوامل مهمة أظهرتها الحالات المختلفة، إلا أن معظمها أغفل العوامل الخارجية، فالدعم الأميركي - وكذا الاتحاد السوفياتي السابق في بعض الحالات - كان من الأسباب الرئيسة لتدخّل العسكريين في السلطة في كثير من بلدان العالم الثالث في مرحلة الحرب الباردة، بما في ذلك البلدان العربية، وكان أيضًا سببًا في مدّ أعمار النُظم التي نتجت من هذا التدخّل، وذلك على النحو الذي سنعرض له لاحقًا.

2. سمات الحكومات العسكرية

مع شيوع الانقلابات، تحوّلت الأدبيات إلى التركيز على **أداء الحكومات العسكرية**، وقدّمت في هذا الإطار رؤًى متعددةً؛ إذ هناك من رأى أن الحكم العسكري ليس ديمقراطيًا، إلا أنه الأكثر قدرة على تنفيذ برامج التنمية، بينما رأى آخرون أن معظمها ينتهي إلى الفشل، وأن أداء العسكريين السياسي أسوأ بكثير من أداء المدنيين، وبين هاتين النظرتين، يوجد الرأي القائل إنه لا فارق بين الحكومات المدنية والعسكرية في ما يخص الأداء الاقتصادي. وفي دراسة لفاينر، استخدم فيها قاعدة بيانات فريدوم هاوس (Freedom House) بشأن

---

(15) Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1977), p. 64;

وينظر أيضًا Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers* (New Haven: Yale University Press, 1977), p. 102; Samuel Decalo, *Coups and Army Rule in Africa: Studies in Military Style* (New Haven: Yale University Press, 1976); William R. Thompson, *The Grievances of Military Coup Makers* (Beverley Hills: Sage Professional Papers, 1973); Amos Perlmutter, *Political Roles and Military Rulers* (London: Frank Cass, 1981).

(16) ينظر: عزمي بشارة، **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017)، ص 50.

الحريات المدنية والسياسية، ليخلص إلى أن كل الحكومات العسكرية التي درسها، وعددها 36 حكومة - ما عدا اثنتين منها - صُنفت غير حرة وعلى أنها تفتقد الحقوق والحريات[17].

مع ظهور انقلابات عسكرية سلّمت السلطة إلى المدنيين من جديد، وظهور نمط مشترك من الحكم المدني - العسكري، بدأت الأدبيات تهتم **بمعايير التميز بين الحكومات العسكرية والحكومات المدنية - العسكرية.** غير أن معظم الإسهامات النظرية لم تتفق على هذه المعايير، نظرًا إلى تعدد أنماط هذه الحكومات. وفي هذا الإطار، هناك دراسات ركزت على التغيير الذي يصيب الحكومات العسكرية ارتباطًا بعوامل أخرى من خارج المؤسسات العسكرية. وكما أشرنا، ربط هنتنغتون بين أنماط الحكم العسكري وطبيعة المجتمع ذاته، معتبرًا أن ما سمّاه النظم البريتورية الأوليغارشية (وهي النظم التي يتم فيها تسييس الجيش والقوى الاجتماعية الأخرى وتشهد مستوى متدنيًا من المشاركة السياسية، كما تكون نسبة المستوى المؤسساتي في مقابل المشاركة منخفضة)، تتطور في معظمها إلى نظم بريتورية راديكالية (وهي النظم التي تشهد مشاركة سياسية متوسطة الحجم)، ثم إلى نظم بريتورية جماهيرية (حيث يكون مستوى المشاركة مرتفعًا، ونسبة المستوى المؤسساتي في مقابل المشاركة مرتفعةً)، ومنطقه الأساسي في هذا التحليل هو تغير المجتمع ذاته؛ إذ إن أدوار الجيوش تتغير بتغير المجتمعات، ففي المجتمع الأوليغارشي يكون الجندي راديكاليًا مناصرًا للتغيير، وفي المجتمعات التي تظهر فيها الطبقات الوسطى، يكون دور الجندي هو المشاركة في الحكم، وعندما يقترب المجتمع من أن يكون مجتمعًا جماهيريًا، ترتفع فيه مستويات المشاركة السياسية، ويكون الجندي وصيًّا أو محافظًا على النظام؛ أي إنه كلما كان المجتمع أكثر تأخرًا، كان دور القوات المسلحة أكثر تقدمًا، وكلما أصبح المجتمع أكثر تقدمًا، كان دور القوات المسلحة أكثر رجعية ومحافظة. وقد ضرب مثلًا الأرجنتين في عام 1890، عندما أسّس الضباط هناك حزبًا لتعزيز الإصلاح، ثم أسسوا بعد

(17) May & Selochan (eds.), p. 5.

ثلاثين عامًا حزبًا آخر لمعارضة الإصلاح ودعم انقلاب عام 1930 لاستعادة ما سمّوه «الديمقراطية» المهددة من «الجماهيرية» (Massocracy) التي كان يسعى لها الرئيس آنذاك[18].

عن الانتقال من النظم البريتورية الأوليغارشية إلى النظم البريتورية الراديكالية، رأى هنتنغتون أن هناك مصدرين آخرين للنظم البريتورية الراديكالية، بخلاف التطور من النظم البريتورية الأوليغارشية، الأول هو الاستعمار الغربي الذي أضعف المؤسسات السياسية التقليدية في مناطق مثل أفريقيا والشرق الأوسط وجنوب آسيا، أو قضى عليها كليًا؛ ما سمح بتدخّل العسكريين في المجتمعات التقليدية وغير المنظمة. وهذه النظرة واقعية بالفعل، وعاناها عدد من الدول العربية. أما الثاني، فهو تطور الملكيات التقليدية مع ظهور الطبقات الوسطى، وهنا اعتبر أن الجيش – وليس طبقة التجار – هو الذي يعبّر عن الطبقة الوسطى في هذه الحالة، ويدعم التغيير الاقتصادي والاجتماعي والتكامل الوطني، باعتباره يمثل الفئة الأكثر حداثة والأكثر تعرضًا للأفكار الأجنبية حول التقدم والقومية، ويملك أيضًا المهارات الإدارية[19]. وعادة ما تكون انقلابات هذه الفئة نتيجة عمل مشترك، يمتد سنوات أحيانًا، بين العسكريين والمدنيين لمواجهة فساد الأقليات الحاكمة، ويكون لهذا النمط من الانقلابات برامج إصلاح اجتماعية اقتصادية، كما يصحبها قدر من القمع للمعارضين. ويدرج هنتنغتون أمثلةً عدة على هذه الانقلابات، منها انقلابات تايلند في عام 1932، وسورية في عام 1949، ومصر في عام 1952 والعراق وباكستان وبورما في عام 1958[20]. وغني عن البيان أن هذا النمط الذي وصفه هنتنغتون فشل في جُلّ الحالات، وخاصة في الحالات العربية.

وعن الانتقال من النظم البريتورية الراديكالية إلى النظم البريتورية الجماهيرية، اعتبر هنتنغتون أن توسع مستوى المشاركة، من دون تطوير

---

(18) Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 221.

(19) Ibid., pp. 196, 222.

(20) Ibid., pp. 208-219.

مؤسسات سياسية تستوعب هذا التوسع، قد يؤدي بالجيوش إلى القيام بدور الحفاظ على النظام ضد الطبقات الصاعدة، ولا سيما الطبقات الدنيا، وهذا هو الدور الحارس للنظام، أو دور الفيتو ضد دخول الجماهير والعمال إلى السياسة، كما حدث في الأرجنتين والبرازيل، حيث ينقلب العسكريون إذا نجح حزب يعارضه الجيش في الانتخابات، أو إذا كانت هناك فئات ممثلة في الانتخابات ويرغب الجيش في حظرها. ففي الفترة 1962-1964، كان هذا هو هدف نحو 5 من 7 انقلابات في أميركا اللاتينية[21]. ولا يكون لهذا النمط من الانقلابات برامج إصلاحية، بل إن ذلك على العكس تمامًا؛ إذ إنه يعرقل الإصلاح ويمنع دخول طبقات جديدة - يعتبرها الجيش راديكالية - إلى العمل السياسي. ويكون للجيوش هنا دور حماية الدستور والنظام والخضوع للقانون، وهذا قريب إلى دور المحكمة الفدرالية العليا في الولايات المتحدة الأميركية، كما كتب هنتنغتون[22] الذي يرى أن هذا ما حدث في أميركا اللاتينية بدعم من الولايات المتحدة.

حتى تتحول النظم البريتورية إلى نظم مدنية، يرى هنتنغتون أنّ العسكريين - وليس الطلاب أو الزعماء الدينيون - هم الذين لديهم القدرة على بناء المؤسسات وقيادة الحكومات بسبب قدراتهم التنظيمية وإمكان استخدام العنف، وذلك بشرط قيامهم بتوحيد القوى الاجتماعية وممارستهم العمل السياسي عبر تنظيمات أو أحزاب جماهيرية، وتحالف الجيش مع القوى الجماهيرية، ولا سيما الريفية منها[23]. ويستثني هنتنغتون في تحليله الشرق الأوسط، لأنه اعتبر أن الجماهير هناك محافظة، أما الجيوش فأكثر تقدمًا[24].

---

(21) Ibid., p. 223.

(22) Ibid., p. 226.

(23) قدّم هنتنغون تحليلًا مطوّلًا لحالات مصر وبورما وباكستان وتايلند وكوريا والمكسيك، وأشار فيه إلى أن ما مثّل ضعفًا في تجربة جمال عبد الناصر، مقارنة بأيوب خان في باكستان، هو عداء الأول للأحزاب وعدم قدرته على العمل السياسي من خلال تنظيم أو حزب سياسي قوي. ينظر:
Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 241-263.

(24) Ibid., p. 224.

مشكلة التحليل الأخير لهنتنغتون وغيره ممن ساروا في ركابه، مشكلة مركبة؛ إذ اعتقد هؤلاء أن وجود دولة قوية شرط أساسي للتحديث، ورأوا أن تدخّل العسكريين ليس بالأمر السيئ، وأن استقرار الدول أهم ولو كان عن طريق عنف الحكومات العسكرية[25]. وهذا أمر ثَبت عدمُ صحته، حيث تجاهل هؤلاء الكتّاب أمورًا عدة، أولها أنه بمجرد دخول العسكريين إلى السلطة، فإنهم لا يغادرونها طواعية، والاحتمال الأكثر شيوعًا هو تطوّر الحكم العسكري إلى نظام فردي أو نظام الحزب الأوحد. كما أن استقرار الدول ذات نظم الحكم العسكرية هو استقرار هش، وعادة ما ينجم عنه تداعيات جسيمة على حقوق الإنسان وحرياته، فضلًا عن تجاهل حقيقة أنه من الصعوبة تطوير المؤسسات السياسية المدنية في ظل الحكم العسكري، وأن هذا الأمر لم يحدث هذا إلا في حالات استثنائية قليلة، إلى جانب أن افتراض أنهم هم فقط القادرون على بناء مؤسسات مدنية وقيادة الحكومات هو افتراض غير واقعي، بالنظر إلى أن العديد من الدول نجحت في الانتقال إلى الديمقراطية عبر قيادات وأحزاب مدنية، كما حدث في الهند وماليزيا وبولندا والمكسيك وغيرها.

لم يكن تحليل هنتنغتون عن الشرق الأوسط دقيقًا أيضًا، فالجيوش التي وصلت إلى الحكم في الدول العربية، والتي حملت برامج إصلاح اجتماعية واقتصادية، لم تحافظ على ما حققته، وطورت نظمها إلى نظم حكم فردية تسلطية، على غرار ما حدث في مصر وسورية والعراق والجزائر على سبيل المثال. أما اعتقاد هنتنغتون أن البريتورية أكثر رسوخًا في بعض الحضارات، ومنها الحضارة العربية بسبب طول مدة الهيمنة العثمانية وضعف الدول التي خرجت من الإمبراطورية العثمانية[26]، فيقع ضمن النظرة الاستشراقية، وكان يجب، حتى يكون موضوعيًا، أن يقترن أيضًا بتحليل السياقات التاريخية والعوامل الخارجية التي استهدفت تفكيك هذه الإمبراطورية واستعمار أراضيها العربية، ثم بناء دويلات عربية ضعيفة بعد تحطيم مؤسساتها القائمة.

---

(25) Ernest W. Lefever, *Spear and Scepter: Army, Police, and Politics in Tropical Africa* (Washington, DC: Brookings Institution, 1970), pp. 197-198.

(26) Huntington, *Political Order in Changing Societies*. p. 237.

هناك تصنيفات أخرى للحكم العسكري، فثمة من ميّز بين خمسة أشكال لنظم الحكم في ما يتصل بعلاقة المدنيين والعسكريين، هي: الحكومات التسلطية والفردية، وحكومات الحزب الجماهيري المسيطر، والنظم الديمقراطية التنافسية وشبه التنافسية، والنظم التي تقوم على ائتلاف العسكريين والمدنيين، ونظم الأقلية العسكرية الحاكمة[27]. وهناك من ميّز النظم الفردية والتعاونية والثورية العسكرية[28]. وفي مقابل هذه التصنيفات الواسعة، هناك من ركز أكثر على التمييز بين أنواع من النظم العسكرية ذاتها؛ مثل التمييز على أساس أدوار الجيوش باعتبارها وسطاء (Moderators)، أو حراسًا (Guardians)، أو حكامًا (Rulers)[29]. وثمة من ميّز بين العسكريين بوصفهم وسطاء (Arbitrator)، أو باعتبارهم يشكلون نظمًا بريتورية عسكرية (Ruler Praetorian Regimes)[30].

أما فاينر، فبحث في الأنظمة التي نتجت من اغتصاب السلطة بطريقة غير قانونية، والتي يكون فيها رئيس الدولة عضوًا في الجيش، واضعًا تصنيفًا يقوم على التمييز بين ثلاثة أنواع من الحكومات العسكرية: حكم العصبة العسكرية (Military Junta or Stratocracy)، والحكم العسكري الرئاسي (Presidential)، والحكم العسكري المدني التسلطي الذي يقيمه عسكري، إلا أنه يقوم على الاستعانة بالوزراء المدنيين، إلى جانب تعددية حزبية وبرلمانية مقيّدة (Authoritarian Civilian States)[31].

رصد باحثون، ومنهم ستيبان، تطور العسكريين في السلطة على أساس أنهم، تدريجيًا، يقومون بأدوار المدنيين في الإدارة والاقتصاد، واضعًا مفهومًا جديدًا سمّاه «المهنية الجديدة» (New Professionalism)، كما حدث في دول في

---

(27) Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations.*

(28) May & Selochan (eds.), p. 5.

(29) Nordlinger.

(30) Amos Perlmutter, «The Comparative Analysis of Military Regimes: Formations, Aspirations, and achievements,» *World Politics*, vol. 33, no. 1 (October 1980), pp. 96-120.

(31) May & Selochan (eds.), p. 5.

جنوب شرق آسيا؛ مثل بورما وإندونيسيا وتايلند في الستينيات[32]. وحدث هذا التحول مع تحوّل أدوار الجيوش من الدفاع ضد التهديدات الخارجية، إلى العدو الداخلي، وكان هذا التحول أداةً أيضًا لشرعنة حكم العسكري ضد أي تحديات ضده، تأتي من الخارج أو من الانقسامات داخل الجيوش ذاتها، أو تحدي القوى المدنية[33]. وهناك إسهامات أخرى عديدة؛ إذ إن هذا المجال البحثي (تصنيف نظم الحكم) مجال مفتوح ويعتمد في الأساس على المعايير التي يستخدمها كل باحث، والسياقات التي يختارها للنظر في الموضوع، ولا يتّسع المجال لعرض المزيد هنا.

3. خروج العسكريين من السلطة

ظهرت أدبيات تركز على **كيفية خروج العسكريين من السلطة**، وهنا تعددت الإسهامات أيضًا، وكانت نتاجًا لتطور الممارسة. وكتب فاينر مُبكرًا، في عام 1962، أنه في معظم الحالات، يؤدي دخول العسكريين إلى السلطة إلى تورطهم، ومن ثم عدم استطاعتهم الخروج منها أو شرعنة حكمهم كليًا. لكن مع خروج جنرالات من السلطة في بعض البلدان، عاد فاينر ليكتب في عام 1977 أن انسحاب العسكريين من السلطة يحدث في ظل ثلاثة ظروف: تفكك العصبة العسكرية التي تآمرت وتدخّلت في السياسة، أو تباعد المصالح بين هذه العصبة وباقي قادة المؤسسة العسكرية، أو الصعوبات السياسية التي يواجهها العسكريون في الحكم[34]. وكتب في عام 1985، من جديد، أن أعمار الحكومات العسكرية قصيرة، مُعدّلًا أفكاره الأولى، ومتحدثًا عن بديلين آخرين غير بقاء العسكريين في السلطة: المأسسة أو ما سمّاه آخرون التحول إلى المدنية (Institutionalization)، وتنازل العسكريين أنفسهم عن الحكم (Abdication)[35]،

(32) Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1978), pp. 128-131.

(33) May, Lawson & Selochan, p. 7.

(34) Finer, *The Man On Horseback*, p. 174.

(35) Samuel E. Finer, «The Retreat to the Barracks: Notes on the Practice and the Theory of Military Withdrawal from the Seats of Power,» *Third World Quarterly*, vol. 7, no. 1 (January 1985), pp. 18-24.

موضحًا أن ظروف انسحاب العسكريين من السلطة تشبه ظروف دخولهم، ويحدث ذلك عندما يتحقق شرطان: الأول هو ضمان المصالح الشخصية أو المؤسسية أو الأيديولوجية التي دفعت العسكريين إلى التدخل؛ والثاني هو وجود نظام حزبي مدني منظم، يمكن أن يتسلم السلطة من العسكريين[36]. ولا شك في أن هذا التحليل هو الأكثر قدرة على فهم الواقع، وسوف توضح الحالات التطبيقية في هذا الكتاب أن بقاء العسكريين في السلطة أمر مؤقت بشرط وجود بديل مدني قادر على ممارسة السلطة.

من الإضافات المهمة في الأدبيات، التمييز الذي قدّمه كلاود ويلش في عام 1987 بين ثلاثة أنواع من عوامل خروج العسكريين من السلطة، وهي: العوامل الذاتية الخاصة بكل دولة؛ مثل نوعية القيادات وطبيعة الجيش، والعوامل التي تخص منطقة جغرافية بعينها؛ مثل التعدد الإثني وتاريخ العلاقات المدنية - العسكرية، والعوامل ذات الطابع العالمي؛ مثل نمط التنمية الاقتصادية ومستوى التعبئة الاجتماعية. وحدّد ويلش ستة مسارات لخروج العسكريين، تدور حول: مراجعة العسكريين أنفسهم لأسباب تدخّلهم، والتأكد من أن الحكومة المدنية ستحمي مصالحهم المؤسسية، واستخدام الجيش في حماية الدولة أو في قوات حفظ السلام الدولية، وتجنّب حدوث صراعات داخلية مثل الإضرابات والنزاعات الإثنية، وتدهور الاقتصاد، وتدهور الأوضاع السياسية، وبروز قادة سياسيين مدنيين مقبولين لدى الجيش ذاته[37].

لا شك في أن رغبة العسكريين في الحفاظ على امتيازاتهم وسمعتهم، قد تكون الدافع الرئيس لخروجهم من السلطة وبقاء نفوذهم السياسي[38]. لكن من الأهمية الإشارة هنا إلى أن انسحاب العسكريين من السلطة لا يعني انتهاء دورهم كليًّا في السياسة؛ إذ تظل لهم - في جُل الحالات - أدوار مختلفة تتم ممارستها

---

(36) Ibid., p. 30.

(37) Claude E. Welch Jr., «Military Disengagement from Politics: Paradigms, Processes, or Random Events,» *Armed Forces & Society*, vol. 18, no. 3 (April 1992), pp. 21-23.

(38) Nordlinger, p. 147.

بطرق مختلفة، منها حق الاعتراض أو الفيتو، أو دور الحارس المراقب للنظام المدني، وذلك بهدف رئيس هو الحفاظ على امتيازاتهم ومصالحهم. ولهذا كان الاعتماد في هذا الكتاب على التمييز بين سؤالين: كيف يخرج العسكريون من السلطة؟ وكيف يمكن معالجة أدوارهم في السياسة بعد خروجهم من السلطة؟

من الدراسات المهمة في أدبيات التحول الديمقراطي، الدراسة التي قدمها ريتشارد سنايدر بشأن تفسير الانتقال من الدكتاتوريات النيوباتريمونيالية (Neopatrimonial Dictatorships)، وهي الأنظمة التي يُمسك الحاكم فيها بالسلطة «عبر شبكة واسعة من المحسوبية الشخصية، وليس عبر أيديولوجيا أو قانون موضوعي»[39]. وفسّر سنايدر عمليات الانتقال في حالات عدة عبر تناول متغيرات عدة، هي علاقة الحاكم بالجيش وعلاقة الحاكم بالنخب المحلية وعلاقة الجهات الفاعلة المحلية (الحاكم، والجيش، وجماعات المعارضة) بالقوى الأجنبية. واعتبر أن قدرة الجيش على العمل المستقل ضد الحاكم واستراتيجيات جماعات المعارضة المعتدلة والثورية وقواها التنظيمية النسبية هي العوامل الأكثر تأثيرًا في تحديد مصير هذا النوع من الأنظمة، ورأى أيضًا أن هناك العديد من المتغيرات ذات العلاقة بهيكل الدولة النيوباتريمونيالية، وهي تحديدًا علاقة الحاكم بالجيش، وقدرة الدولة على كسب النخب المحلية عن طريق الزبائنية والمحسوبية، وأخيرًا العلاقة بين الجهات الفاعلة المحلية والفاعلين الخارجيين. ففي الدول التي أضعف فيها الدكتاتور استقلالية الجيش، يكون التغيير عادة ثوريًا (مثل حالات كوبا وإيران ونيكاراغوا)، أو قد يستمر النظام عندما لا توجد معارضة ثورية تستغل ضعف استقلالية الجيش (زائير)[40]. كما في إمكان الجيش الاستيلاء على السلطة ومنع الثورة إذا ظل موحَّدًا. وقد ينقلب الجيش أيضًا إذا كان له إرث سابق في التدخل في السياسة (هايتي والباراغواي). وفي حالات قليلة، عندما تتوافر معارضة ديمقراطية مدعومة من نخبة أو طبقة وسطى قوية اقتصاديًا وسياسيًا، يتخلّى الجيش عن

---

(39) Richard Snyder, «Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships,» *Comparative Politics*, vol. 24, no. 4 (July 1992), p. 379.

(40) الكونغو الديمقراطية حاليًا.

الدكتاتور ويدعم الانتقال إلى الحكم المدني الديمقراطي، ويكون الجيش هنا غير قادر على الاستيلاء على السلطة بمفرده في الأساس (الفلبين). وينتهي سنايدر إلى أن الانتقال إلى الديمقراطية هو الاستثناء، أما الأكثر ترجيحًا فهو استمرار النيوباتريمونيالية أو انتقالها إلى دكتاتورية عسكرية أو ثورية[41].

بشأن العامل الخارجي، يرى سنايدر أنه قد يؤثر في أي فاعل داخلي. ففي حالة التغيير الثوري في إيران ونيكاراغوا وكوبا، ساهم اعتماد الدكتاتوريين الشديد على قوى أجنبية في نجاح الثوار، كما أن الخارج قد يدعم المعارضة المعتدلة إذا كانت معارضة ديمقراطية، ويمكن التعاون معها[42]. وهذا يعني عدم تهديد المصالح الأميركية، وهو أمرٌ لم يشر إليه سنايدر صراحة.

لا يقف سنايدر عند الكثير من العوامل الهيكلية؛ مثل الخلفية الاجتماعية والثقافية بالنسبة إلى الجيوش، ولا عند علاقات الجيوش الخارجية بغيرها من الجيوش الغربية على وجه الخصوص، كما هي الحال الآن في عدد من الدول العربية. ولم يشر إلى دور الولايات المتحدة في دعم الانقلابات، فضلًا عن أنه لم يتحدث صراحة عن الانتقال إلى سيناريو الحرب الأهلية التي عادة ما يكون لقوى خارجية الدور الأهم فيه.

من الملاحظ قلة الأدبيات التي كتبها باحثون من العالم الثالث؛ فجُلّ الأدبيات كتبها باحثون في الغرب. ومنذ الثمانينيات، تم تهميش العالم العربي داخل دراسات العالم النامي، بل داخل حقل السياسة المقارنة عمومًا[43]؛ إذ كان الاهتمام منصبًّا على الحالات التي نُظر إليها على أنها تقدّم تجارب ناجحة في الانتقال إلى الديمقراطية في جنوب أوروبا وشرقها وفي أميركا اللاتينية. أما الموضوعات ذات الصلة بأسباب بقاء التسلطية في البلدان العربية (أي الحالات التي لم تنجح في ذلك الانتقال)، فقد ظلت - إلى حد بعيد - بعيدة عن دائرة الاهتمام البحثي في حقل الانتقال الديمقراطي، ويشمل ذلك

(41) Snyder.

(42) Ibid.

(43) Marsha Pripstein Posusney, «Enduring Authoritarianism: Middle East Lessons for Comparative Theory,» *Comparative Politics*, vol. 36, no. 2 (January 2004), p. 127.

على نحو أخص الموضوعات التي تتعلق بالدعم الغربي للحكومات العربية والعلاقات الاستراتيجية بين الجيوش العربية والجيوش الغربية(44).

من الدراسات الغربية القليلة التي قُدّمت عن الجيوش في الشرق الأوسط قبل ثورات عام 2011، كانت دراسة ستيفان كوك بشأن مصر وتركيا والجزائر، حيث درس العلاقة بين المدنيين والعسكريين ودور الخارج في التأثير في هذه العلاقة، وانتهى إلى أن للجيوش في هذه الدول مصالح مؤسسية ومصالح في الاقتصاد والسياسة الخارجية والأمن القومي، وتستخدم هذه الجيوش واجهات ديمقراطية لأنظمتها التي تقوم على السيطرة عبر وسائل مختلفة، وعلى استخدام شعارات تحمل مصطلحات الوطنية والقومية والتعبير عن الإرادة الوطنية، مضيفًا أن الجيوش تتحكم، لكنها لا تحكم على نحو مباشر (Ruling but not governing)(45). وانتقد كوك سياسة الولايات المتحدة التي تركز على دعم المجتمع المدني فقط، بحجة أن هذا الدور ضروري من أجل التنمية الاقتصادية التي ستؤدي بدورها إلى التغيير السياسي والديمقراطية، واعتبر أن هذه المعادلة لم تنجح في الشرق الأوسط؛ إذ أدت برامج الانفتاح الاقتصادي في دول مثل مصر والجزائر إلى لبرلة الاقتصاد، لكن من دون مأسسة الاقتصاد الحر أو التحول نحو الديمقراطية(46). كما لم تنجح سياسة العقوبات الأميركية تجاه دول مثل ليبيا والعراق وإيران(47) في دفعها إلى التغيير السياسي(48).

---

(44) ينظر: عبد الفتاح ماضي، «العوامل الخارجية والثورات العربية: أربع إشكاليات للبحث»، **سياسات عربية**، العدد 36 (كانون الثاني/ يناير 2019)، ص 7-26.

(45) Steven A. Cook, *Ruling but not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007), pp. 18-28.

(46) Ibid., p. 143.

(47) Ibid., p. 144.

(48) ثمة، بلا شك، كتابات عربية قيّمة، حاولت فهم دور العسكريين في الدول العربية، لكن معظمها لم يمتد إلى البحث في سبل إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة؛ ففي الحالة المصرية على وجه الخصوص، تبرز كتابات أنور عبد الملك وأحمد عبد الله رزة، وآخرين. ينظر: أنور عبد الملك، **المجتمع المصري والجيش: 1952-1967** (القاهرة: مركز المحروسة، 1998)؛ أحمد عبد الله (محرر)، **الجيش والديمقراطية في مصر** (القاهرة: سينا للنشر، 1990)، فضلًا عن المراجع العربية التي أشرنا إليها في الفصل الأول من هذا الكتاب، مثل الأيوبي، وبشارة، وسلامة، والنقيب.

مهما يكن من أمر، فقد صارت مسألة انسحاب العسكريين من السلطة ومعالجة أدوارهم في السياسة من الموضوعات الأساسية التي تتناولها أدبيات ما عرف بـ «مدخل الانتقال الديمقراطي» (Democratic Transition or transitology). وظهرت في هذا الإطار دراسات حالة وبحوث مقارنة كثيرة، تهتم بكيفية الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني الديمقراطي، كما صار هناك حقل معرفي آخر يهتم بمعالجة العلاقات المدنية - العسكرية بعد الانتقال وإقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة. وهذا ما سنتناوله في المحور التالي.

ثانيًا: إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة

اهتمت الدراسات المتصلة بالعلاقات المدنية - العسكرية، في عقود خلت، بعملية **الرقابة أو الرقابة المدنية على القوات المسلحة** (Civil Control of the Armed Forces)، التي تعني أن مسؤولية صنع القرارات ووضع السياسات وتنفيذها أو تغييرها من شأن السياسيين المدنيين المنتخبين حصرًا، ولهؤلاء حق تفويض جزء من هذه المسؤولية للعسكريين متى تطلّب الأمر ذلك، وليس للعسكريين أي دور عدا ما يُفوضه السياسيون ضمن الحدود التي يحددونها في شأن سياسة أو موضوع محدد. وثمة **هدفان** من الرقابة المدنية على القوات المسلحة؛ أحدهما التأكد من أن تتبع القوات المسلحة السلطة المدنية، وتعمل من أجل خدمة المصلحة العامة، ولا تستخدم عوامل القوة التي تمتلكها الدولة لمصالح خاصة. أو بعبارة أخرى تأكُّد الدولة والمجتمع من أن الجيش لن ينقلب على السلطة المدنية أو يتدخل في السياسة، وتحويل الجيش إلى مؤسسة خاضعة للدستور والقانون والقيم والمؤسسات الديمقراطية المنتخبة، ومنع تسيسه أو تحيزه إلى حزب أو جماعة أو أيديولوجيا ما. أما الأمر الثاني، فهو التأكد من أن السلطة المدنية تحترم المهنية العسكرية ولا تتدخّل في الشؤون العسكرية الفنية.

1. المهنية العسكرية

بعد الحرب العالمية الأولى، نظر ماكس فيبر إلى الأمر من زاوية أن من يتولّى منصبًا عسكريًا مثله مثل من يتولى وظيفة عامة، وأن الجيش هو عبارة

عن منظمة عامة (Bureaucratic army)، مقارنة بالوضع في العصور القديمة[49].

أما البداية الحقيقية لهذا الحقل المعرفي، فبدأت، كما أشرنا، مع كتاب صمويل هنتنغتون الذي كتب فيه عن الاستقلال المهني للجيوش في الديمقراطيات الغربية وأهمية بقاء الجيوش منعزلة عن المجتمع، وسُمّيت أفكاره هنا النظرة المؤسسية (Institutional).

رأى هنتنغتون أن حجر الأساس لما سماه «المهنية العسكرية» (Military Professionalism) للجيش الأميركي، هو ولاء العسكريين للدستور الذي يمثل تعاقدًا مجتمعيًا بين الشعب والحكومة، ويحدد كيف يعمل الجيش، واعتبر أن هذا هو ما يميز العسكريين الحاليين من المحاربين في العصور القديمة[50]. إن الجيش في الدول الديمقراطية الغربية مؤسسة مهنية محترفة، ويمكن محاسبتها أمام السلطات المدنية. وتتّسم هذه المهنية العسكرية في الدول الغربية الديمقراطية بثلاث سمات: الخبرة (Expertise) التي طوّرها العسكريون في استخدام العنف لأهداف سياسية؛ والمسؤولية (Responsibility) أي كيفية استخدام هذه الخبرة على نحو صحيح، ووحدة الجيوش وعملهم كمؤسسة (Corporateness)[51].

ساهم تطور الدول الغربية في صعود هذا النوع من المؤسسات العسكرية، كما ساهم التطور التكنولوجي ورسوخ القيم الديمقراطية وتطور الأحزاب في الاتجاه ذاته أيضًا[52]. ومن جذور هذا الوضع في الغرب أيضًا تطور أخلاقيات المهنية العسكرية (Military professional ethics) التي أولاها كلاوزفيتز أهمية

---

(49) فكرة أن يكون منصب الضباط مهنة ليست فكرة جديدة، فقد وردت في الفكر السياسي، من أفلاطون حتى مكيافيلي، وذلك من حيث أهمية طرق التنظيم والتدريب والانضباط الصارم. ينظر:
Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2013), pp. 35-38.

يرى وزير الدفاع الإسباني الأسبق، نارسيس سيرا، أن ما كتبه ماكس فيبر كان في قلب نقاشات الدستور الإسباني بعد الانتقال، كما أوضح في الفصل الخامس من كتابه المشار إليه آنفًا.

(50) Huntington, *The Soldier and the State*, p. 7.

(51) Ibid., pp. 8-10.

(52) Ibid., pp. 32-33.

في عام 1831، على غرار ما كتب هنتنغتون، ورأى هذا الأخير أن المدخل الأخلاقي لأي جيش هو الذي يضع الأهداف السياسية للسلطة المدنية السياسية في قلب أي عمل عسكري[53].

كتب كلاوزفيتز في كتابه **عن الحرب** بشأن ضرورة خضوع العسكريين للسلطة المدنية، واتباع قرارات وتوجيهات السياسيين المسؤولين في الدولة الذين يكون عليهم مهمة معرفة «الصورة الكبرى» والاستعداد دومًا لسماع آراء العسكريين المحترفين، فضلًا عن ضرورة الحياد السياسي للعسكريين، وعدم مشاركتهم في الحياة السياسية، لأن مثل هذه المشاركة ستأتي على حساب قيامهم بمهماتهم، كما أنها ستتسبب في انقسام العسكريين أنفسهم[54].

أشار هنتنغتون، إلى أنه من أجل تعزيز الرقابة المدنية السياسية على العسكريين، لا مفر من الاعتراف باستقلالية الجيش المهنية (Autonomous Professionalism)، مقترحًا مصطلحًا جديدًا: «الرقابة أو السيطرة الموضوعية» (Objective Civilian Control)، التي تكون ملائمة للدول الديمقراطية المتقدمة، وتعني عسكرة الجيش ليكون أداةً للدولة، أي تكون السلطة المدنية مسؤولة عن وضع غايات الأمن القومي وأهدافه واتخاذ القرارات الرئيسة في ما يخص السياستين الخارجية والعسكرية، أي يضع السياسيون السياسات والقرارات ذات الصلة بالدفاع، بينما يُترك للجيش مسؤولية تحديد التفاصيل اللازمة لتحقيق تلك الغايات والأهداف، أي يضع العسكريون خطط تنفيذها ويُنجزونها في الواقع. وهذا نوع من تقسيم القوة السياسية بين العسكريين والمدنيين، مع التزام كل طرف بتقليص تدخله في مجال الطرف الآخر. وعرّف المهنية العسكرية للقوات المسلحة بأنها اعتراف العسكريين بالقيادة السياسية للسياسيين المدنيين، والبقاء على الحياد، وحصر مهمة الجيش في حفظ الأمن من أي تهديد خارجي فقط. وكان يرى أن هذا النوع من السيطرة سيدفع الجيش بعيدًا عن السياسة، مضيفًا أنه لا علاقة بين المهنية العسكرية

---

(53) Ibid., pp. 55-58.

(54) Barany, pp. 21-22.

والسياسة، فقد يتمتع جيش ما بنفوذ قوي واستقلالية قوية، لكنه لا يتدخل في السياسة[55].

أكد هنتنغتون البعد الأيديولوجي للرقابة المدنية أيضًا، لأنها – في نظره – تعتمد على مدى اتساق الأيديولوجيا السياسية للدولة مع قيم الجيش نفسه، وكتب في هذا الصدد أن «تحقيق هدف الرقابة المدنية يعتمد من ثمّ على تحقيق توازن مناسب بين قوة الجيش وأيديولوجية المجتمع»[56]. واستنادًا إلى الخبرة الأميركية، ينطلق هنتنغتون من الخوف من الخطر السوفياتي، ليقدم فكرة أن الفكر المحافظ أنسب لتطور المهنية العسكرية في الولايات المتحدة من الفكر الليبرالي الذي يميل إلى التدخل في الشأن العسكري وتسييس المؤسسة العسكرية، ومن ثم رفع المخاطر على الديمقراطية وخسارة الحرب الباردة[57].

كتب هنتنغتون أيضًا عمّا سماه «الرقابة الذاتية» (Subjective Civilian Control)، التي تصلح أكثر للدول غير الديمقراطية، ولا يتمتع الجيش فيها بقدر عالٍ من المهنية، وله تاريخ طويل من التدخل في السياسة. ولمنع تدخّل الجيش – الذي ينظر إليه على أنه تهديد للدولة – والتأكد من أن ليس للجنود نشاط سياسي مخالف للدولة، تقوم السلطة بعملية تمدين (Civilianizing) للمؤسسة العسكرية، حتى تكون مرآة للدولة، وهنا لا يكون فصل بين المجالين العسكري والمدني، بل يُمارس المدنيون نفوذهم على العسكريين، لكنه اعتبر أن تحقيق هذا النوع صعب جدًّا. ورأى هنتنغتون أنه إذا كان العسكريون موالين لفئة سياسية معيّنة، بيدها الرقابة المدنية، فإنّ حياد هؤلاء العسكريين لن يكون متوافرًا، ومن ثمّ ستندلع الصراعات بين الفئات السياسية المختلفة[58].

تعرّض كتاب هنتنغتون للكثير من النقد، ولا سيما في ما يخص أن هناك

---

(55) Huntington, *The Soldier and the* State, pp. 86-88.

(56) Ibid., p. 94.

(57) Ibid., chap. 7, 15.

(58) Ibid., pp. 80-83.

دولًا تتمتع فيها الجيوش بقدرٍ عالٍ من المهنية، لكنها تتدخل في السياسة؛ مثل تركيا وباكستان[59]. وعلى الرغم من تنوع الأفكار التي قُدّمت بعد هنتنغتون - أو ربما بسببها - يتفق الباحثون على أنه لا يوجد في الواقع نظرية كلية شاملة للرقابة المدنية على القوات المسلحة، وإنما هناك مساهمات نظرية جزئية. ولم يتفق الباحثون كذلك على معايير مشتركة لهذه الرقابة، بل تجاوز بعض الباحثين هذا المجال، ليرى أن المعايير التي قُدّمت قد تكون كافية لمنع الانقلابات العسكرية والأشكال الأخرى لتدخل العسكريين في السياسة على نحو مباشر أو غير مباشر، لكنها غير كافية لضمان سيطرة المدنيين على شؤون الدفاع وعملية صنع القرار ورسم السياسات المتصلة بالدفاع والأمن، وذلك على النحو الذي سنعرض له في هذا الفصل.

وافق موريس جانويتز هنتنغتون في أنّ هناك مجالين منفصلين، مدني وعسكري، إلّا أن الفارق الأساسي بينهما هو أن هنتنغتون حاول أن يضع إطارًا مؤسسيًا يساعد في سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية، بينما كان هدف جانويتز وضع الإطار الذي يمكن من خلاله أن يقلَّ الفارق بين المجالين أو يتلاشى، مسميًا مدخله هذا التقارب (Convergence). لهذا - وانطلاقًا من مدخل اجتماعي - اعتبر جانويتز أن في عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية، على الجيوش أن تقترب من المجتمع، وأن تؤمن بالقيم المدنية، وأن تكون منفتحة على الإصلاح المهني والأدوات المؤسسية الجديدة[60]، وكتب في عام 1960 أن اقتراب الجيش من القيم المدنية هو الطريق الأفضل، وسمّاه الرقابة أو السيطرة الذاتية (Subjective Control). ويقتضي هذا التقريب عنده أن يكون العسكريون مُسيّسين ومنشغلين بالشؤون العامة، وأن ينخرط المدنيون في الجندية للدفاع عن البلاد وعن الديمقراطية[61]. وفي الواقع، تبقى المهنية

---

(59) Barany, p. 28.

(60) Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press; Macmillan Inc., 1960).

(61) Bruneau, «Impediments to the accurate conceptualization of civil-military relations,» pp. 16-17.

العسكرية محور تحليل هنتنغتون وجانويتز، وهو أمرٌ حاول آخرون تجاوزه، كما سنعرض لذلك لاحقًا.

تناول جانويتز العلاقات المدنية - العسكرية أيضًا في نوعين من الدول: المتقدمة والنامية، حيث رأى أن النوع الأول شهد ثلاثة أنماط: الأول هو النمط «الأرستقراطي الإقطاعي» وكان قائمًا قبل عصر التصنيع في الغرب، حيث كانت النخبتان المدنية والعسكرية تنتميان إلى الطبقة الأرستقراطية ذاتها. والنمط الثاني هو «الديمقراطي»، حيث يكون هناك فارق بين النخبتين المدنية والعسكرية؛ إذ تسيطر الأولى على الثانية من خلال قواعد مؤسسية محددة. أما النمط الثالث، فهو «الشمولي»، حيث تسيطر نخبة مدنية في الأنظمة والأحزاب التسلّطية على النخب العسكرية عبر أجهزة البوليس السري أو التنظيم السياسي الشامل[62].

أما في ما يتّصل بالدول النامية، فكتب جانويتز عن خمسة أنماط: نمط «السيطرة الفردية التسلطية»، حيث يمنع الدكتاتور الفرد توسع المؤسسة العسكرية في المجال السياسي، ونمط «الحزب الشعبي التسلطي الأوحد»، وهنا يستخدم هذا الحزب أجهزة البوليس لردع المؤسسة العسكرية، ونمط «التنافس الديمقراطي»، حيث تُقيد الدولة قوة الجيش من خلال القواعد والمؤسسات التي تضعها، ونمط «الائتلاف المدني - العسكري»، وتكون الجيوش هنا داعمة بقوة الأحزاب أو الجماعات المدنية السياسية الحاكمة وتتدخل بقوة في السياسة، ونمط «الأقلية العسكرية»، حيث تكون المؤسسة العسكرية قوةً مهيمنةً، وتقوم بتقييد أنشطة المدنيين السياسية[63]. وتحدث آخرون عن نمط الأنظمة البريتوريانية (Praetorianism)، حيث تنخرط الجيوش على نحو مباشر في السياسة عبر الانقلابات أو حركات العصيان المسلح، أي خارج القواعد الدستورية المتبعة[64].

---

(62) Morris Janowitz, *Military Institutions and Coercion in The Developing Nations* (Chicago: The University of Chicago Press, 1988), pp. 78-99.

(63) Ibid., pp. 3-70.

(64) Stanislav Andreski, «On the Peaceful Disposition of Military Dictatorships,» *Journal of Strategic Studies*, vol. 3, no. 3 (December 1980), p. 4.

2. أهمية السياقات والثقافات المحلية

توالت المساهمات بعد ظهور أفكار هنتنغتون وجانويتز، فحلّل بيتر فيفر العلاقة بين الطرفين المدني والعسكري، استنادًا إلى مدخل الاختيار العام (Public Choice) وفكرة عامل الإرادة والوكالة (Agency) وتحليل العلاقات بين الموكل والوكيل (Principal-agent relationship)، حيث رأى أن الشعب يقوم بتوكيل السلطة المدنية المنتخبة إدارة البلاد، وأن هذه السلطة تقوم بتوكيل المؤسسات العسكرية والأمنية وظائف الدفاع والأمن، ثم تحدّث فيفر عن الوسائل التي تضمن قيام هذه المؤسسات بوظائفها؛ مثل الرقابة التشريعية والمالية، والحوافز، والعقوبات، والأطر الأخلاقية[65].

قسّم بيتر فيفر العوامل التي أوردتها الأدبيات لتفسير الظروف التي يمكن في ظلها إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة نوعين من العوامل: أولهما عوامل متصلة بخصائص القوات المسلحة من الداخل، وثانيهما يتصل بالقطاعات المدنية للمجتمع والنظام الدولي. يضم النوع الأول عوامل مثل قيم المهنية العسكرية ودرجة الدعم الشعبي للقوات المسلحة والهيكل الداخلي للقوات المسلحة والمصالح المؤسسية لها وحجمها ودرجة تماسكها الداخلي. أما النوع الثاني، فيتضمن عوامل مثل طبيعة النظام السياسي السابق قبل الانتقال إلى الديمقراطية، والإرث الاستعماري، وما إذا كان الأمن الداخلي عنصرَ تهديدٍ، والعوامل الاجتماعية والاقتصادية ودرجة تماسك النخبة السياسية ومدى رسوخ النظام الديمقراطي ومدى نفوذ القوى والمنظمات الدولية، وما إذا كان هناك تهديد خارجي للدولة[66]. ولا شك في أن هذه الأفكار تحاول إبعاد العلاقات المدنية – العسكرية عن فكرة الرقابة أو السيطرة من خلال فكرة الوكالة، ومن خلال أخذ مجموعة أكبر من العوامل المؤثرة في الحسبان.

---

(65) Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003).

(66) Peter D. Feaver, «Civil-Military Relations,» *Annual Review of Political Science*, vol. 2, no. 1 (June 1999), pp. 211-241.

ثم ظهرت أفكار أخرى تقوم على فكرة التوافق (Concordance)، وتُعد أفكار ريبيكا شيف من أبرز المساهمات في هذا الإطار؛ إذ اعتبرت أن للعلاقات المدنية – العسكرية ثلاثة أطراف: الجيش والنخب والشعب، وأن على هذه الأطراف العمل على إقامة علاقات تعاون في ما بينها[67].

رأت شيف أن تطبيق معايير الغرب على الدول الحديثة العهد بالديمقراطية؛ مثل دول أميركا اللاتينية، قد يكون غير مناسب، وأن على الجيش والنخب والشعب الاهتمام بالحوار والتوافقات وتسوية الخلافات والبحث عن القيم المشتركة، بدلًا من التركيز على تبنّي نموذج جاهز للعلاقات المدنية – العسكرية. ورأت أيضًا أن العوامل الثقافية والعادات والتقاليد مهمة في هذا السياق. وأن هذه التوافقات لا بد من أن تركز على أربعة أمور: التكوين الاجتماعي للعسكريين، وعملية صنع القرارات السياسية، وطرق التجنيد العسكري، وطبيعة المهنية العسكرية؛ إذ كلما ساد التوافق بين الأطراف الثلاثة على هذه الأمور، كان الجيش أقل تدخلًا في السياسة[68]. ويرى عبد الوهاب الأفندي أن أفكار شيف لا تتطرق إلى الكيفية التي تحدث بها التوافقات، وإلى أي حد يؤدي القهر وتوازن القوى دوريهما في التوافقات[69].

أما دوغلاس بلانت، فكتب عمّا سمّاه «نظرية المسؤولية المشتركة» (Shared Responsibility)؛ إذ رأى أن جُل النظريات السابقة تهتم بمنع الانقلابات فقط، كما تعالج مشكلات جزئية. ولهذا تجاوز بلانت فكرة المهنية وقدّم فكرة مشاركة المسؤوليات بين السلطة المدنية والمؤسسة العسكرية، فالأولى تراقب العسكريين وتحاسبهم عبر اضطلاعها بمهمات مثل وضع الأهداف الوطنية

(67) Rebecca L. Schiff, *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations* (New York/London: Routledge, 2009), p. 32.

(68) Ibid., pp. 32-33.

(69) عبد الوهاب الأفندي، «بين عسكرة السياسة وتمدين العسكرية: نحو إطار نظري لمعالجة إشكالية الدولة المتخندقة»، في: محمد جمال باروت (محرر) **الجيش والسياسة في مرحلة التحول الديمقراطي في الوطن العربي** (الدوحة/بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 153.

وتوزيع الموارد المالية واتخاذ قرار استخدام القوة المسلحة، بينما يتولى العسكريون صلاحيات وضع المذهب العسكري والتنظيم العسكري الداخلي وترقية الجنرالات وجميع الأمور المتصلة بالتخطيط والعمليات والتكتيكات العسكرية[70].

تقوم فكرة المشاركة هذه على أساس قيام النظام السياسي على مجموعة من المبادئ والمعايير والقواعد وإجراءات صنع القرارات، حيث يعمل الطرفان، المدني والعسكري، في إطارها. وتقوم أيضًا على فرضيتين: أن مصدر السلطة الوحيد الذي يوجه (Direct or guide) – وليس الذي يسيطر أو يراقب (Control) – المؤسسة العسكرية هو السلطة المدنية، أي المصدر من خارج المؤسسة العسكرية ذاتها، وأن الرقابة المدنية عملية دينامية وتتعرض للتغيير مع تغير المبادئ والمعايير والقواعد والإجراءات[71].

بحسب بلانت، تعالج هذه النظرية العديد من المشكلات، وليس مسألة الانقلابات فقط؛ من ذلك مسألة الحد من القوة السياسية للمؤسسة العسكرية، وكيفية إدارة المؤسسة العسكرية بعد الحد من قوتها السياسية والحفاظ على المؤسسة موحدة ومنظمة، والتأكد من أن المؤسسة العسكرية تحمي الدولة من التهديدات، لكن من دون تضخيم هذه التهديدات، وحماية المؤسسة العسكرية نفسها من تسييس السياسيين لها، والاعتراف بدور للعسكريين في قضايا كثيرة، ليس بوصفهم مستشارين فقط، بل بوصفهم أيضًا خبراء ومشاركين. كما تأخذ هذه النظرية في الحسبان الثقافة والتاريخ والخبرات السابقة؛ إذ إن طبيعة المبادئ والمعايير والقواعد والإجراءات هي التي يتم في سياقها إدارة العلاقات المدنية – العسكرية ومشاركة الصلاحيات، وهذه الأمور متغيرة بتغير الدول، وبتغير الزمن داخل الدولة الواحدة. ويؤدي أي تغيير في المبادئ والمعايير إلى تغيير ثوري للنظام كله، بينما يفضي تغيير القواعد والإجراءات إلى تغيير

---

(70) Douglas L. Bland, «A Unified Theory of Civil-Military Relations,» *Armed Forces & Society*, vol. 26, no. 1 (October 1999), p. 19.

(71) Ibid., p. 10.

داخل النظام على نحو تدريجي وإصلاحي[72]. ومن هنا، لا يتدخّل الجيش في السياسة إذا كان بالفعل يلتزم بهذه المعايير والقواعد، بينما يجعل ضعف هذه المعايير والقواعد النظام ضعيفًا، ويعزّز من إمكانية تدخّل الجيش. وتتمثل آلية المساءلة عند بلانت في أن الرقابة المدنية ليست مجرد منع الانقلابات، بل هي إدارة نظام يُشرعن أعمال كل الفاعلين لمصلحة المجتمع ويقيدها[73].

لا شك في أن الكثير من عناصر نظرية بلانت عن المشاركة لم ترِد في النظريات التقليدية؛ مثل فكرة المسؤولية المشتركة، والبعد عن مفردات السيطرة والرقابة، وفكرة المركزية الغربية، ثم إنها أكثر شمولًا من غيرها؛ إذ تأخذ في الحسبان الثقافات المحلية والتاريخ، بيد أنها تلتقي مع النظريات في أمور أخرى، فثمة معايير في النظريات التقليدية السابقة على أفكار بلانت، كما أن فكرة المسؤولية المشتركة لا تستبعد وجود مجالين منفصلين. وعلى الرغم من هذا، تظل أفكار بلانت أكثر قبولًا من ناحية مفرداتها ومفاهيمها.

عند ريتشارد كون، قد تقلل الرقابة الموضوعية عند هنتنغتون من تدخل العسكريين في السياسة، لكنها أيضًا قد تقلل من سيطرة المدنيين على العسكريين، ولهذا فالمشكلة هي في كيفية التمييز بين مسؤولية المدنيين والعسكريين، أي تحديد نطاق كل قطاع من حيث اختصاصاته ووظائفه ووضع آليات للرقابة والمساءلة، وهذا بلا شك أمر مهم جدًا. ويرى كون أنّ أفضل وسيلة لفهم العلاقات المدنية - العسكرية وتقييم فاعليتها هي قياس الوزن النسبي بالنسبة إلى الجيش والمسؤولين المدنيين في القرارات ذات الصلة بالحرب والأمن الداخلي والأمن الخارجي ووضع السياسة الدفاعية من حيث الحجم والمهمات والإجراءات[74]. فمثلًا، بينما يريد المدنيون التأكد من أن الحروب تحقق أهدافها السياسية، يريد العسكريون - مع تعقد الحروب والأسلحة - التأكد من النجاح بأقل قدر ممكن من التكلفة والدماء، ولهذا فهم

---

(72) Ibid., pp. 12-14.

(73) Ibid., p. 20.

(74) Richard H. Kohn, «How Democracies Control the Military?,» *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 4 (October 1997), p. 143.

يدافعون عن استقلالهم[75]. وينتهي كون إلى أنه لا توجد طريقة واحدة لمعالجة العلاقات المدنية - العسكرية وتحقيق الرقابة المدنية على الجيوش، ويعتبر أن طريقة الوصول إلى الهدف أهم من الظروف والشروط المحيطة، فلا حتميات، ولا علاقات واضحة مهما بلغت درجات التشابه[76].

بالمثل، وضع هارولد ترنكوناس نموذجًا من أربع حلقات للتمييز بين أكثر الجيوش تهديدًا للرقابة المدنية للقوات المسلحة وأقلها تهديدًا. فعندما تنحصر صلاحيات الجيش في مهمة الدفاع ضد العدو الخارجي، تكون الجيوش أقل تهديدًا، بينما يزداد هذا التهديد كلما اتسعت مهمات الجيش إلى ما وراء تلك المهمة، أي عندما تتولى مهمات أخرى؛ مثل الأمن الداخلي، والتدخل في عملية صنع السياسات العامة، بما في ذلك ميزانية الدولة، واختيار المسؤولين في الدولة[77].

3. سياق اللحظات التاريخية الفارقة

درس زولتان باراني سبعًا وعشرين حالة من حالات بناء ما سمّاه «الجيوش الديمقراطية»، وذلك في إطار ثلاثة سياقات كبرى (أو اللحظات التاريخية الفارقة) («Formative Moments» or «Critical Junctures»)، وهي الحرب (هزيمة كاملة، وحرب أهلية)، وتغير النظام (Regime Change) (بعد حكم عسكري أو حكم شيوعي)، وتحول الدولة (State Transformation) (بعد الاستعمار وإعادة التوحيد). وللإجابة عن السؤالين: هل ينبغي للدول التي تريد بناء نظام ديمقراطي تفكيك الجيوش القديمة، أم عليها استيعاب البنى القديمة؟ وفي ظل أي أوضاع؟ وجد باراني أن الدول التي خرجت من حروب ساحقة (ألمانيا واليابان)، سرحت جيوشها القديمة وبنت جيوشًا

(75) Ibid.

(76) Narcis Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 5.

(77) Harold A. Trinkunas, «Ensuring Democratic Civilian Control of the Armed Forces in Asia,» East-West Center, East-West Center Occasional Papers, *Politics and Security Series*, no. 1 (October 1999), pp. 5-7.

جديدة، بعد أن تم تجاوز تقاليد الجيوش القديمة كليًّا. وكانت مشاركة خبراء أجانب في بناء الدولة والجيش أمرًا مهمًّا في الحالتين. وكان هذا هو الاستثناء؛ إذ في باقي الحالات، تم الإبقاء على البنى القديمة بعد عمليات تطهير وإصلاح. وفي هذه الحالات أيضًا توافرت عوامل عدة للنجاح، لم تتوافر في حالات أخرى، أهمها دعم الدول الديمقراطية الغربية، وتمتعت كل من ألمانيا واليابان بمستويات عالية من التقدم الاجتماعي والاقتصادي، فضلًا عن انطلاق بناء الدولة والمؤسسات من «أرضية نظيفة»؛ إذ لم يشغلهم مسألة ترضية القوى الحاكمة القديمة، إلى جانب أن ذكريات الحرب والدمار دفعت المدنيين إلى التركيز على صنع المستقبل الديمقراطي وإقامة علاقات مدنية - عسكرية ديمقراطية[78].

في سياق حديثه عن السياقات، وجد باراني أن التحدي الأهم في الدول التي كانت تحت الحكم العسكري هو إخراج الجيش من السياسة والاقتصاد، وأن سجل العسكريين في الحكم، يحدد مدى نفوذهم بعد الانتقال، وأن أهم مطالبهم هو استمرار دورهم في السياسة، ولا سيما في إدارتها، وضمان استقلاليتهم في إدارة هذه الشؤون، فضلًا عن ضمان ميزانيات كبيرة للدفاع وتحصين العسكريين من الملاحقات بسبب انتهاكات حقوق الإنسان. واعتبر أنه لا يكون للفاعلين الخارجيين والمنظمات الدولية أدوار، عادة، في بناء جيوش ديمقراطية، إلا في بعض الحالات التي شهدت تقديم عضوية منظمات دولية أو دعم مادي. ورأى أن المدنيين في هذه الحالة يكونون على استعداد دائم لمواجهة أي انقلاب محتمل[79].

أما في الدول التي كانت تحت حكم الحزب الشيوعي، فكان الهدف الأول في سياسات الدفاع هو إخراج السياسة من الجيوش، أي طرد الحزب الشيوعي من المؤسسة العسكرية وإقرار قواعد الكفاءة والجدارة في التعيينات والترقيات، بدلًا من عنصر الولاء للحزب والنظام. وأوضح باراني أن مهنية

---

(78) Barany, pp. 4-5.

(79) Ibid., p. 344.

الجيوش في الوضع الجديد بعد الانتقال عادة ما ترتفع، نظرًا إلى أنهم صاروا حُماةً للوطن كله، وليس النظام الحاكم، كما كان الأمر قبل الانتقال. وفي الحالات التطبيقية، وجد أنه كلما زادت الصعوبات أمام النظم الانتقالية، زاد حرص هذه النظم على السعي للانضمام إلى أحلاف عسكرية. وكانت عضوية المجموعة الأوروبية ومنظمة حلف شمال الأطلسي «الناتو» في حالة دول أوروبا الشرقية حافزًا مهمًا للنجاح، إضافة إلى أنه لم تكن هناك صعوبات كثيرة أمام بناء الجيوش الديمقراطية، نظرًا إلى أنه كانت هناك رقابة مدنية على القوات المسلحة من الأحزاب الشيوعية الحاكمة قبل الانتقال(80).

في الدول التي خرجت من حكم الاستعمار، كان التحدي هو بناء جيوش جديدة مستقلة، وربما أيضًا إسناد مهمات جديدة إليها في مرحلة بناء الدولة. وتكون المسائل المتصلة بالهويات الإثنية والدينية والقبلية من أهم التحديات في عمليات بناء المؤسسات المدنية والعسكرية. ومن العوامل الأخرى ذات الأهمية دور القيادات السياسية الموسومة بالكفاءة، وضعف المؤسسات التشريعية وقدراتها، في مقابل دور السلطات التنفيذية(81).

أما الدول التي توحدت، فقد كان الهدف الأهم بالنسبة إليها هو دمج الجيوش والمقاتلين، كما في حالة ألمانيا؛ إذ استوعبت ألمانيا الغربية جيش ألمانيا الشرقية، نظرًا إلى نفوذ الأولى في عملية الانتقال. وفي حالة جنوب أفريقيا كان التحدي هو الدمج أيضًا الذي تم بحسب شروط الجيش القديم. ومثّل انتهاء الحرب الباردة عاملًا أساسيًا في الدفع نحو إعادة التوحيد. وفي حالة الحروب الأهلية، عادة ما يشارك فاعلون أجانب في عملية بناء الجيوش التي كثيرًا ما تستغرق وقتًا طويلًا، نظرًا إلى ضعف الثقة بين الأعداء السابقين، فضلًا عن أن اتفاقات السلام عادة ما تترك أمورًا محل نزاع(82).

---

(80) Ibid.

(81) Ibid.

(82) Ibid., p. 343.

4. التوسع في مفهوم المهنية

قدم ألفريد ستيبان مفهومًا جديدًا استنادًا إلى التجربة البرازيلية، وهو مفهوم «المهنية الجديدة» (New Professionalism)، وهنا تم توسيع المهمات التي تقوم بها الجيوش لتشمل مهمات أخرى غير عسكرية؛ مثل الأمن الداخلي وبناء الدولة الوطنية وتحقيق التنمية والتكامل الاجتماعي. ونظر ستيبان إلى مسألة العلاقات المدنية – العسكرية من منظور صلاحيات الجيش من بعدين: أولهما درجة اعتراض الجيش على القيود التي يضعها المدنيون على صلاحياته، أي ما سمّاه (Military Contestation)، وثانيهما الصلاحيات العسكرية (Military Prerogatives)، أي الامتيازات أو الصلاحيات الرسمية وغير الرسمية التي يمتلكها الجيش ومدى قدرته على القيام بدور أكبر داخل مؤسسات الدولة وفي مساحات خارج المجال العسكري. ووضع ستيبان أحد عشر مجالًا، اعتبر أن الجيوش تسعى للحصول على امتيازات فيها، وأنه يمكن قياسها، وهي: الدستور، وعلاقة العسكريين بالسلطة التنفيذية، وتنظيم قطاع الدفاع في السلطة التنفيذية، ووجود العسكريين في مجلس الوزراء، والسلطة التشريعية، وتبوُّؤ المناصب العليا في الوظائف المدنية، وقطاع الاستخبارات، والشرطة، ونظام الترقيات العسكرية، وشركات القطاع العام التابعة للدولة، والقضاء[83]. وتقوم الرقابة المدنية على القوات المسلحة عند ستيبان عندما تكون الامتيازات العسكرية واعتراضات الجيش عند أقل مستوى ممكن في هذه المجالات.

وسّع آخرون المعايير التي وضعها ستيبان ومفهوم المهنية عند هنتنغتون وجانويتز لتشمل «الفاعلية» و«الكفاءة»[84]. وتتضمن الفاعلية التأكد من أن الجيش يقوم بأداء المهمات المتعلقة به؛ وهي المهمات الأمنية والدفاعية التي حددها ستيبان في أميركا اللاتينية في ست: القتال والاستعداد للقتال في

(83) Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), chap. 7.

(84) Thomas C. Bruneau, *Civil-Military Relations in Democratic Latin America* (Monterey, CA: The Center for Civilian-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2008), pp. 10-21.

حروب خارجية، والقتال والاستعداد للقتال في حروب داخلية ضد المتمردين، ومحاربة الإرهاب، ومحاربة الجريمة، وتقديم الدعم في الحالات الإنسانية، والاستعداد والقيام بعمليات السلم الدولية. أما بخصوص متطلّبات الفاعلية، أو قياسها، فيحتاج الأمر إلى معرفة ثلاثة أمور[85]: 1) هل هناك خطة محددة؟ وعادة ما تأخذ هذه الخطة شكل استراتيجية أو مذهب الأمن القومي، أو أي أوراق بيض تتصل بشؤون الأمن والدفاع، 2) هل هناك هيكل وعملية محددة لوضع هذه الخطة وتنفيذها؟ وهذا يشمل وزارات الدفاع ومجالس الأمن الوطني والقيادات المشتركة للأركان وجميع المؤسسات التي تسهّل العلاقة بين العسكريين والمدنيين، 3) ما الموارد التي تخصصها الدولة لتوفير التدريب والأسلحة لتنفيذ المهمات التي يقوم بها الجيش؟

وقد امتدت فكرة الفاعلية والكفاءة، فقد اعتبر أنصار الاهتمام بها في تحليل العلاقات المدنية - العسكرية أن الديمقراطيات الحديثة، نجحت في منع الانقلابات العسكرية، لكنها لم تنجح في ضمان سيطرة المدنيين على شؤون الدفاع وعملية صنع القرار ورسم السياسات المتصلة بالدفاع والأمن. ورأوا أيضًا أن هذا الأمر يحدث في الدول التي كانت الجيوش فيها في الحكم على نحو أو آخر، وكذا في الدول التي لم تكن فيها الجيوش في السلطة، مثل الدول الشيوعية في شرق أوروبا قبل الانتقال والدول التي خرجت من الاتحاد السوفياتي السابق[86].

من الأهمية الإشارة إلى أن هؤلاء الباحثين أعادوا إدخال «العدو الداخلي»، فعند تحديدهم مهمات الجيش الحالية، أُضيفت مهمة «شن حرب داخلية»، وذلك في الدول التي حققت بنجاح الانتقال إلى الديمقراطية، وتم في الغالب

(85) Aurel Croissant & David Kuehn (eds.), *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives* (Heidelberg: Springer VS, 2017), p. 5.

(86) ينظر بشأن المساهمات الخاصة بمعياري الفاعلية والكفاءة: Thomas C. Bruneau, «Introduction,» in: Thomas C. Bruneau & Scott D. Tollefson (eds.), *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (Austin: University of Texas Press, 2006), pp. 1-16; Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei, «Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations,» *Democratization*, vol. 15, no. 5 (December 2008), pp. 909-929.

ترسيخ الديمقراطية فيها. ولا شك في أن هذا قد يكون مقبولًا كلما كان الجيش يعمل تحت الرقابة أو السيطرة المدنية في دولة ديمقراطية[87]، وذلك على عكس الحال في الدول التسلطية التي يستخدم فيها الحكامُ الجيوشَ لضرب المعارضين وإحكام السيطرة على الحياة السياسية، ومنع أي محاولة للانتقال إلى الديمقراطية. ولهذا، لا يمكن إصلاح العلاقات المدنية - العسكرية من دون فهم طبيعة النظام القائم قبل الانتقال إلى الديمقراطية.

وقد كتب صمويل فاينر عن الجيوش في الدول غير الديمقراطية، موضحًا أنها قد تخضع للمدنيين، لكن بطرق وآليات مختلفة عمّا هو قائم في الدول الديمقراطية، ووضع نموذجًا من ست نقاط عن تدخّل الجيش في السياسة[88]. وتشمل أدوات السيطرة في الدول غير الديمقراطية إقامة ميليشيات موازية للجيش، وتشكيل أحزاب تابعة للجيش، واستخدام الاستخبارات للسيطرة على الجيوش. وهناك أسلوب التطهير الشامل، كما مارسه الاتحاد السوفياتي السابق في روسيا الستالينية عندما أُرسل مليون جندي إلى المحاكم وأُعدم نحو 157 ألف منهم، وهناك إقامة أجهزة البوليس السرّي التي تسيطر على الجيوش، كما فعلت «منظمة الاستخبارات والأمن القومي - السافاك» في إيران الشاه. أما في الدول التسلطية والفردية، حيث تخف الأيديولوجيا وتتراجع التعبئة، وحيث توجد بعض ملامح التعددية السياسية الشكلية، فيجمع الحكام بين أكثر من أداة للسيطرة على الجيوش؛ مثل استخدام أدوات الترهيب والترغيب، وإنشاء شبكة من المصالح، وحجز مناصب عامة للعسكريين المتقاعدين، وفتح المجال الاقتصادي للعسكريين[89].

غني عن البيان أن دولًا عربية عدة شهدت في فترات زمنية مختلفة بعضًا

(87) يذكر هنا أن قسم الولاء للعسكريين في الولايات المتحدة يتضمن التهديدات الخارجية والداخلية.

(88) Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 2nd ed. (London: Pall Mall Press, 2003), pp. 140-163.

(89) Ibid., pp. 3, 164-190; Huntington, *The Soldier and the State*, p. 82; R. Alexander Tuininga, «Emerging Pattern of Civil-Military Relations in Islamic States,» Master Thesis, Department of National Security Affairs, Naval Postgraduate School, Monterey, CA, 2013, pp. 26-27.

من أدوات هذا النوع الأخير، وتظل الإشكالية التي لم يُجب عنها تحليل فاينر متعلقة بالإجابة عن السؤالين: لماذا وصلت هذه الدول إلى هذه النمط؟ وكيف يمكن التخلص منها؟

تحدث وزير الدفاع الإسباني الأسبق، نارسيس سيرا، عن عملية من سبع مراحل للانتقال، تضمنت خروج الجيش من السياسة تدريجيًا، وذلك على أساس عدم فصل معالجة العلاقات المدنية - العسكرية عن مجمل عملية التحول إلى الديمقراطية[90]. وقد قدّم سيرا خبرته عن الحالة الإسبانية التي كان جزءًا منها، وميّز بين مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية ومرحلة ترسيخ الديمقراطية، معتبرًا أن الانتقال إلى الديمقراطية يحدث عندما ينهي السياسيون المدنيون المنتخبون تدخّل العسكريين في عملية صنع القرار السياسي، أو يتوقف العسكريون أنفسهم عن التدخل، أو عندما تُنهي الحكومات المنتخبة امتيازات المؤسسة العسكرية، أما ترسيخ الديمقراطية، فيحدث عندما تستطيع الحكومة المنتخبة وضع سياسات الدفاع وتنفيذها، وتكون هذه الحكومات قادرة على الإشراف على المؤسسة العسكرية في قيامها بمهمة تنفيذ سياسات الدفاع[91].

في الاتجاه نفسه الذي تحدّث عنه كون من قبل، يرى سيرا أيضًا أنه ليست هناك طريقة واحدة لمعالجة العلاقات المدنية - العسكرية، وأن طريقة وضع سياسة إصلاح الجيش وكيفية تنفيذ هذه السياسة أهم من الظروف والشروط المحيطة بالعملية؛ إذ لا حتميات ولا علاقات واضحة مهما بلغت درجات التشابه بين الحالات[92]. كما اعتبر أن مرحلة ترسيخ الديمقراطية لا تنتهي عندما يقبل الجيش عدم الاعتراض على قرارات الحكومة المنتخبة، بل إنها تبدأ[93].

---

(90) Serra, pp. 44-46.

(91) Ibid., pp. 27-28.

(92) Ibid., p. 5.

(93) Ibid., p. 13.

في المقابل، هناك من يرى أن الرقابة المدنية تعتمد على عوامل هيكلية، أهمها التهديدات التي تؤثر في الحكام وتنظيم الجيش ذاته والمجتمع والدولة[94]. وتقتضي الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية تغييرات جوهرية في بنية القوات المسلحة لتنقّلها من وضعية ممارسة السلطة السياسية إلى وضعية إدارة عسكرية في خدمة السلطة المدنية المنتخبة من الشعب. وهذا مستوى يراه رافائيل مارتينز صعبًا، لأنه مُحمّل بثقافة وتنشئة اجتماعية ثقيلة ويحتاج إلى إعادة تأهيل العسكريين مع الاهتمام بالوافدين الجدد، حتى يمكن الوصول إلى مستوى العسكري المحترف، أي الموظف الموالي لمجتمعه ودولته والمجهز بكل الأدوات اللازمة للقيام بدوره العسكري فقط، من دون أن يكون له أي دور سياسي[95]. ويقتضي هذا بدوره تغييرات جذرية في النظامين الاجتماعي والثقافي والنظام الاقتصادي والتخلّي عن الأوتوقراطية والزبائنية والفساد.

في الإجمال، تحاول الأفكار التي وردت بعد هنتنغتون وجانويتز فهم العلاقات المدنية - العسكرية من منظور السياقات والظروف الثقافية، ولا تقف عن حدود النخبتين المدنية والعسكرية، كما أنها تحاول التنبؤ باحتمالات التدخل العسكري في حالة غياب هذه التوافقات. وعلى الرغم من هذا، فإنها ظلت تفتقد العلاقات الواضحة بين العدد الكبير من المتغيرات والعوامل، وخضوع الجيش للسلطة المدنية. ومن جهة أخرى، نبّهت هذه الأفكار إلى أن المساهمات السابقة بشأن العلاقات المدنية - العسكرية (مثل أفكار هنتنغتون وجانويتز) هي في حقيقتها أفكار غربية ثقافيًا وتاريخيًا، وتتجاهل الظروف والقضايا المحلية التي لا تؤثر في نظرة الشعب إلى دور الجيش فقط، بل في إدراك الجيش دوره أيضًا[96].

---

(94) Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001), pp. 1-2.

(95) Rafael Martínez, *The Democratic Consolidation of the Military Administration: Objectives to be Met in Light of the Spanish Experience* (Paris: Arab Reform Initiative, 2012), p. 8.

(96) Schiff, p. 11.

5. مسألة تعريف المفاهيم

تعددت تعريفات مفهوم «العلاقات المدنية - العسكرية»، فهناك من يرى أن له ثلاثة أجزاء: أن تكون المؤسسة العسكرية مؤسسة غير سياسية خادمة للحكومة الديمقراطية، وأن توضع سياسة الدفاع تحت سيطرة السلطة المدنية وإدارتها، وأخيرًا أن تكون القرارات الخاصة باستخدام القوات المسلحة ونشرها من مسؤولية القيادة السياسية المدنية[97]. وهناك من انطلق من تحديد خمسة مجالات في العلاقات المدنية - العسكرية، هي: توظيف النخب السياسية (Elite Recruitment)، وصنع السياسة العامة (Public Policy)، والأمن الداخلي (Internal Security)، والدفاع الوطني (National Defense)، وهيكل الجيش وتنظيمه (Military Organization)، على أساس أن الجنرالات في الحكم العسكري يسيطرون على كل هذه المجالات. أما في الدول الديمقراطية، فتتطلب الرقابة المدنية الكاملة على القوات المسلحة أن يكون للسياسيين المدنيين المنتخبين سيطرة كاملة على صنع القرار في تلك المجالات الخمسة[98]. ويتطلب الأمر في هذه الحالة الأخيرة وجود مؤسسات تضمن سيطرة المدنيين على القوات المسلحة، من دون أن تكون هناك أي قيود (في شكل امتيازات أو صلاحيات رسمية لهذه القوات، أو في شكل نفوذ غير رسمي بحسب ما كتب ستيبان)، يمكن من خلالها أن تتحدى القوات المسلحة سلطة السياسيين المدنيين المنتخبين. واستخدم باحثون مقياسًا من ثلاثة مستويات (عالٍ، ومتوسط، ومنخفض) لقياس الرقابة المدنية في كل مجال من المجالات الخمسة في عدد من الدول الديمقراطية التي انتقلت بعد منتصف السبعينيات، ووصلت إلى مرحلة الترسيخ الديمقراطي[99].

---

(97) Anthony Forster, Timothy Edmunds & Andrew Cottey (eds.), *Democratic Control of the Military in Post-communist Europe: Guarding the Guards* (New York: Palgrave Macmillan, 2001), pp. 5-7.

(98) Aurel Croissant et al., «Beyond the Fallacy of Coup-ism: Conceptualizing Civilian Control of the Military in Emerging Democracies,» *Democratization*, vol. 17, no. 5 (October 2010), pp. 950-975.

(99) Aurel Croissant & David Kuehn (eds.), *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies* (Heidelberg: Springer VS, 2017).

ارتباطًا بالمجالات الخمسة المشار إليها آنفًا، تُعرف **السياسة الدفاعية** (Defense Policy) بأنها تشمل كل المسائل المتصلة بهدف توفير الأمن للبلاد في وجه التهديدات الراهنة والمستقبلية، أي بوضع سياسات تبدأ من صياغة استراتيجيات الدفاع والأمن الوطني، وصولًا إلى القرارات الخاصة بنشر الجنود والتوجهات العامة لشن الحرب. أما **السياسة العسكرية** (Military Policy)، فتشمل مجالًا أوسع؛ إذ تشير إلى كل القرارات التي تحدد مهمات القوات المسلحة وأدوارها وهيكلها، والقرارات المتصلة بالتسليح والتدريب وإدارة الأفراد ونظم الترقية داخل الجيش[100]. وهناك من يُعرّف السياسة العسكرية بأنها مجموعة السياسات الحكومية التي تتناول العلاقات بين المدنيين والعسكريين، أي العلاقات بين القوات المسلحة والدولة وباقي المجتمع[101]. ولنا عودة في فصل آتٍ للحديث عن أدوار المدنيين والعسكريين في رسم هذه السياسات الدفاعية والعسكرية.

من الأهمية الإشارة إلى أن مسألة التعريف المتسع للرقابة المدنية على القوات المسلحة وأبعاد هذه الرقابة أثارت جدلًا بين الباحثين، وذلك في ضوء انعدام كثير من الخبراء المدنيين في الدفاع والأمن في الدولة التي حققت قدرًا من الرقابة المدنية على القوات المسلحة. فعند ديفيد بيون-برلين مرت سنوات كثيرة على نجاح الانتقال الديمقراطي في دول أميركا اللاتينية والانتقال من الدكتاتوريات العسكرية إلى الديمقراطية، ولا تتدخل المؤسسات العسكرية في سياسات الحكومة، لكن لا يزال لهذه المؤسسات استقلالها التنظيمي، ولا يزال عدد الخبراء في الدفاع والأمن قليلًا، وذلك بسبب تراجع التهديد الخارجي وعدم قدرة الناخبين على محاسبة السياسيين في الأمور المتصلة بوضع سياسات الدفاع والأمن. واعتبر بيون-برلين أن المشكلة تكمن في التعريف المتسع والطموح للرقابة الذي يفترض عدم الفصل بين الرقابة المدنية على العسكريين وإدارة قطاع الدفاع، ورأى أيضًا أن هناك حوافز لدى المدنيين للرقابة على القوات المسلحة،

---

(100) Ibid., p. 4.

(101) Serra, p. 79.

بينما ليست هناك حوافز لتعزيز قدرات المدنيين في شؤون الدفاع والأمن. ولهذا اقترح الفصل بين الأمرين عبر مفهومين: الأول هو الرقابة المدنية على القوات المسلحة، وتعني المضمون التقليدي والمتّسع للرقابة، والثاني، الرقابة السياسية-المدنية على القوات المسلحة التي هي وسيلة منخفضة التكاليف وتضمن الهدوء بين العسكريين والمدنيين من دون بذل جهود أخرى في باقي المعايير المتصلة ببناء المؤسسات والقدرات والرقابة البرلمانية، التي يراها معايير مجحفة في أميركا اللاتينية، ولا يمكن تحقيقها في الواقع[102].

لم يلقَ هذا التوجه الكثير من القبول؛ إذ انتقده كثيرون، حيث اعتبر توماس برونو (Thomas Bruno) أن على المدنيين المنتخبين تحقيق الرقابة المدنية على القوات المسلحة، وتنفيذها، مقترحًا مفهومين آخرين إضافة إلى مفهوم الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة (Democratic Civil Control)، الذي يهتم أساسًا بمبدأ انعدام أي قطاع خارج مسؤولية السلطة المدنية المنتخبة، هما الفاعلية (Effectiveness)، أي تأكد المدنيين من قدرة القوات المسلحة على إنجاز المهمات المتصلة بالأمن التي تسندها إليها السلطة المدنية، والكفاءة (Efficiency)، ويعني قيام القوات المسلحة بهذه المهمات بأقل قدر ممكن من التكاليف[103].

على النهج نفسه رأى سيرا أن انطلاق بيون-برلين من مسألة قلة الخبراء المدنيين لرفض التعريف الواسع للرقابة المدنية على القوات المسلحة ليس دقيقًا؛ إذ إن السبب الأساسي للمشكلة في دول أميركا اللاتينية هو ضعف المؤسسات السياسية وهشاشتها في المقام الأول، بما في ذلك منصب وزير الدفاع[104]. ولا شك في أن هناك عوامل أخرى لم يذكرها بيون-برلين؛ مثل تعقّد شؤون الحرب والأسلحة، وتعقّد العلاقات البينية بين الجيوش ذاتها على وضعٍ صار من الصعب على المدنيين الإحاطة بكل أبعاده.

---

(102) David Pion-Berlin, «Political Management of the Military in Latin America,» *Military Review*, vol. 85, no. 1 (2005), pp. 19-31.

(103) Serra, p. 31.

(104) Ibid., p. 33.

ثالثًا: مفاهيم حقل التحول الديمقراطي والعلاقات المدنية - العسكرية

من المفيد في نهاية هذا الفصل التوقف عند التقسيم الذي اهتم به بعض الباحثين، حيث يُنظر إلى عملية انتقال نظم الحكم غير الديمقراطية إلى الديمقراطية على أنها تتم على مراحل، ولعل التقسيم الأهم هنا هو ما اقترحه غييرمو أودونيل في أثناء عمله مع عدد من الباحثين في دراسة عمليات التغيير في أميركا اللاتينية في مركز وودرو ويلسون في واشنطن؛ إذ اعتبر أنه من المفيد تقسيم العملية إلى مرحلتين: الأولى مرحلة الانتقال من النظم التسلطية إلى الحكومة الديمقراطية، والثانية مرحلة ترسيخ الديمقراطية(105). وفي اعتقادي، الأدق هو التمييز بين مرحلة «الانتقال إلى الديمقراطية»، ومرحلة «التحول الديمقراطي» التي تنتهي إلى حالة هي «ترسيخ الديمقراطية»(106)، هذا مع التسليم بأن الحدود الفاصلة بين هذه المراحل غالبًا ما تكون غير واضحة، وتتضمن كل مرحلة في ثناياها عناصر من المراحل التي سبقتها أو تلتها، كما كتب نارسيس سيرا(107).

تعني مرحلة «الانتقال إلى الديمقراطية» (Democratic Transition) انتقال السلطة من الحكام المطلقين إلى حكومة ديمقراطية مدنية منتخبة؛ أي اجتياز المسافة الفاصلة بين نظم الحكم غير الديمقراطي ونظم الحكم الديمقراطي. ويتحقق هذا الانتقال غالبًا بعد انهيار النظام القديم (بطرق مختلفة؛ مثل التغيير

---

(105) Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp. ix-x.

(106) المفاهيم الإنكليزية الأقرب إلى المفاهيم المشار إليها هنا هي: (Democratic Transition)، أي الانتقال إلى الديمقراطية، و (Democratic Transformation) أي التحول الديمقراطي، و(Democratic Consolidation) أي ترسيخ الديمقراطية. ينظر: Ronald A. Francisco, *The Politics of Regime Transitions* (Boulder: Westview Press, 2000), pp. 65-69; George Sørensen, *Democracy and Democratization: Process and Prospects in a Changing World*, 3rd ed. (Boulder: Westview Press, 2008), pp. 13-15.

(107) Serra, p. 37.

من أعلى أو من أسفل أو بالتوافق)[108]، وتوافق القوى السياسية على اختيار النظام الديمقراطي الجديد بقيمه ومؤسساته وإجراءاته وضوابطه وضماناته المتعارف عليها، وإجراء أول انتخابات ديمقراطية حرة - أو الانتخابات التأسيسية (Founding Elections)[109] على غرار ما سمّاها أودونيل وشيميتر - ينبثق منها حكومة ديمقراطية برلمانية من برلمان ووزارة، أو حكومة ديمقراطية رئاسية من برلمان ورئيس جمهورية، أو حكومة ديمقراطية مختلطة من برلمان ورئيس جمهورية ووزارة.

أما ما عدا ذلك من قضايا، فغالبًا ما تُعالج في مرحلة لاحقة، وإن بدأت خلال مرحلة الانتقال، فالنظام الديمقراطي الوليد لا يتخلّص - بمجرد نجاح الانتقال إلى الديمقراطية - من جميع المشكلات التي كانت قائمة قبل الانتقال؛ مثل ضعف الأحزاب السياسية، وانخفاض الوعي السياسي، ونفوذ المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية في السياسة والاقتصاد وقطاع المعلومات، وغير ذلك[110]. وتُعالج هذه الأمور، عادة، على مدى زمني ممتد خلال عملية أخرى هي «التحول الديمقراطي».

أما مرحلة «التحول الديمقراطي» (Democratic Transformation)، فهي عملية ممتدة زمنيًا، ولها مراحل متعددة، تختلف من دولة إلى أخرى، وقد تتضمن عمليات مرتدة تعمل في الاتجاه العكسي، وتنتهي في حالة النجاح إلى

---

(108) ينظر: عبد الفتاح ماضي، «مداخل الانتقال إلى نظم حكم ديمقراطي»، في: علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (تنسيق وتحرير)، **لماذا انتقل الآخرون إلى الديمقراطية وتأخر العرب؟ دراسة مقارنة لدول عربية مع دول أخرى**، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2009)، ص 31-81.

(109) Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), p. 59; Hans-Dieter Klingemann, «Founding Elections,» in: Wolfgang Merkel, Raj Kollmorgen & Hans-Jürgen Wagener (eds.), *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation* (Oxford: Oxford University Press, 2019), pp. 502-508.

(110) ينظر: عبد الفتاح ماضي، «العلاقات المدنية - العسكرية والجيوش والتحول الديمقراطي»، ورقة مقدمة في مؤتمر تحولات الديمقراطية في العالم العربي، مركز عصام فارس للشؤون اللبنانية، بيروت، 28/ 6/ 2012، شوهد في 8/ 8/ 2019، في: http://bit.ly/2iVL9rT

ترسيخ قواعد النظام الديمقراطي (Democratic Consolidation)، أي الحالة التي يمكن القول معها، بقدر كبير من الثقة، إنه لا خطر على النظام الديمقراطي من السياسيين أو الأحزاب أو الجيش أو الجماهير أو الخارج. وعمومًا - وإلى أن نعود إلى هذا المفهوم بعد قليل عند الحديث عن «العلاقات المدنية - العسكرية» - يرتبط ترسيخ الديمقراطية عادة بمؤشرات مختلفة، أبرزها وجود إجماع معقول بين النخب والجماهير على الديمقراطية وقواعد اللعبة الديمقراطية بصفتها مبدأً وليست إجراءً، واتساع المشاركة السياسية للناخبين في الانتخابات، واقتناع القوى السياسية الرئيسة بأنه لا بديل من العملية الديمقراطية لتسوية الصراعات السياسية وتداول السلطة، وانعدام مؤسسة أو جهة غير منتخبة (مثل المؤسسة العسكرية أو الدينية أو القضائية) تدّعي لنفسها حق الاعتراض على قرارات صناع القرار المنتخبين وسياساتهم، وشيوع الثقافة الديمقراطية وسط الشعب، وغير ذلك[111].

في ما يخص علاقة العسكريين بالسلطة المدنية خلال مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية ومرحلة التحول الديمقراطي، ينطلق هذا الكتاب من فرضية أن إنجاز مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية يعني عدم مشاركة العسكريين في مناصب الحكم المدنية، وعدم امتلاكهم حق الاعتراض على قرارات السلطة المدنية، أو بعبارة أخرى إنقاذ السياسة من العسكريين وإنقاذ العسكريين من السياسة. وهذا قد يعني عمليًا صدور قرارات وقوانين تضمن مدنية السلطة الجديدة وتُجرّم الانقلاب عليها بالقوة؛ ما يعني بدوره أن قدرًا من معالجة

---

(111) تختلف عملية ترسيخ الديمقراطية عن مفهوم «استقرار النظام»، فقد يستقر النظام من دون أن يجري ترسيخ الديمقراطية، كما في روسيا وأوكرانيا وفنزويلا. وقد لا يقترن ترسيخ الديمقراطية بالاستقرار؛ إذ يمكن أن يقوم نظام يوصَف بأنه «ديمقراطي» عند بعضهم أو «ديمقراطي إثني» عند آخرين، للإشارة إلى أن الديمقراطية تطبق مع فئة واحدة من الشعب، مع استبعاد فئات أخرى، كما في جنوب أفريقيا تحت الحكم العنصري، والكيان الإسرائيلي الكولونيالي في فلسطين المحتلة منذ نشأته حتى اليوم. ينظر في شأن النظام القائم في دولة الاحتلال الإسرائيلي: عبد الفتاح ماضي، **الدين والسياسة في إسرائيل: دراسة في الأحزاب والجماعات الدينية في إسرائيل ودورها في الحياة السياسية** (القاهرة: مكتبة مدبولي، 1999)، القسم الأول، ص 22-155؛ Dean McHenry Jr. & Abdel-Fattah Mady, «A Critique of Quantitative Measures of the Degree of Democracy in Israel,» *Democratization*, vol. 13, no. 2 (April 2006), pp. 257-282.

العلاقات المدنية - العسكرية بدأ خلال هذه المرحلة، على أن يُستكمل بعد الانتقال خلال مرحلة التحول الديمقراطي.

عند انتهاء مرحلة التحول الديمقراطي بنجاح، ومن ثم ترسيخ الديمقراطية، تكون معالجة العلاقة المدنية - العسكرية قد أُنجزت إلى حد بعيد، وذلك بإقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة، وخضوع المؤسسة العسكرية للحكومة المدنية المنتخبة، وقيام العسكريين بمهماتهم فقط ضمن بنية الدولة الديمقراطية. وفي هذا الوضع الجديد (ترسيخ الديمقراطية والرقابة المدنية على القوات المسلحة) تكون الحكومة المدنية المنتخبة مسؤولة عن صياغة السياسات الدفاعية والعسكرية وضمان وضعها موضع التطبيق، إلى جانب إدارة القوات المسلحة وتوجيه عملها، بينما تكون القوات المسلحة مستقلة في إدارة أمورها الفنية والعملياتية، من دون تدخّل من المدنيين.

من الجدير ذكره هنا أن عملية إخضاع المؤسسة العسكرية للرقابة المدنية ظلت من المسائل المهمة في القرن العشرين، باختلاف نظم الحكم من ديمقراطية وشمولية وتسلطية. وعمومًا، قد تتحقق الرقابة المدنية في النظم غير الديمقراطية[112]، لكن إقامة نظام حكم ديمقراطي غير ممكنة من دون تحقيق الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة[113]. وعلى الرغم من هذا، فإن الكثير من أدبيات التحول الديمقراطي لم تضع معيار الرقابة المدنية على الجيوش ضمن معايير ترسيخ النظام الديمقراطي، وذلك حتى نهاية الثمانينيات ومطلع التسعينيات من القرن العشرين[114] عندما بدأ الاهتمام بهذا المعيار تدريجيًا[115].

---

(112) ينظر للمقارنة: David E. Albright, «A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations,» *World Politics*, vol. 32, no. 4 (July 1980), pp. 553-576.

(113) Kohn, p. 141.

(114) Barany, p. 2.

(115) يتم أحيانًا تجاهل دور الجيوش في عرقلة الانتقال إلى الديمقراطية أو تعزيزه، وهو ما وصفه أحد الباحثين على النحو التالي في إطار حديثه عن مصر في عام 2009: «إصلاح القطاع الدفاعي والأمني في ظني هو الفيل الذي يربض في غرفة حلم الديمقراطية، ولم ينتبه لوجوده [كثيرون]، وربما أعمت دُعاة الإصلاح عن رؤية الفيل الضخم هذه الهالة من الاحترام التي نحيط بها الجيش، والتي =

يهمنا هنا ذكر أهم المساهمات في هذا الصدد، فقد اعتبر خوان لينز وألفريد ستيبان أن ترسيخ النظام الديمقراطي يرتبط بمعيار محدد، هو تحوّل الديمقراطية فعلًا إلى الخيار الوحيد المُتاح للحكم، وذلك من ثلاث نواحٍ: سلوك الفاعلين والرأي العام والإطار الدستوري. بمعنى أن الديمقراطية تكون راسخة عندما لا يحاول فاعل ما، اجتماعي أو سياسي أو مؤسسي، تحقيق أهدافه بطرق غير ديمقراطية، أي عبر إقامة نظام غير ديمقراطي، أو اللجوء إلى العنف، أو طلب التدخل الخارجي، أو الانفصال عن الدولة. يضاف إلى ذلك اعتقاد الأغلبية الساحقة من الرأي العام أن المؤسسات الديمقراطية هي أنسب طريقة لإدارة الشأن العام، وتكون الشريحة التي تريد هدم الديمقراطية قليلة ومعزولة، فضلًا عن حل النزاعات بين القوى الرسمية وغير الرسمية وفق أعراف وقوانين ومؤسسات العملية الديمقراطية(116). وعند آدم شيفورسكي(117)، لا ينتهي ترسيخ الديمقراطية بقبول الجيش بعدم الاعتراض على قرارات السياسيين، بل يبدأ؛ لأن الترسيخ يتم عندما يرى كل الفاعلين مصالحهم مع النظام الديمقراطي القائم، وعند ضمان وجود الجيش فاعلًا بعد السيطرة عليه. وبرّر هذا بمدخل الاختيار العام (Rational Approach)، أي عندما يقدّر الجيش، أو من يريد إسقاط النظام الديمقراطي داخله، أن تكلفة هذا الفعل مرتفعة نتيجة دفاع كل الفاعلين الآخرين عن النظام ومؤسساته(118).

أما روبرت دال، فحدّد شرطين للدولة الديمقراطية الراسخة: الأول هو **خضوع الجيش والأجهزة الأمنية للرقابة المدنية كافة**، وهو شرطٌ ضروريٌ،

= تعكس توجهًا إيجابيًا لا شك، لكنها تصل إلى حدود التقديس، وهو ما يجب ألا يكون، لأن من يقومون عليه هم بشر وشركاء في هذا الوطن وليسوا بحال فوق هذا الشعب، بل هم خدم له». ينظر: عبده موسى البرماوي، «من أمن الدولة لأمن الإنسان»، مدونة الجيش والديمقراطية، 25/ 12/ 2009، شوهد في 8/ 5/ 2019، في: https://bit.ly/2RoCCRi

(116) Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), p. 207.

(117) Adam Przeworski, *Democracy, and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p. 29.

(118) Serra, p. 13.

لكنه غير كافٍ بمفرده، أما الشرط الثاني فهو **خضوع المدنيين الذين يمارسون الرقابة على الجيش والشرطة أنفسهم للعملية الديمقراطية**[119]. وتحدّث رافائيل مارتينز عن أن ترسيخ الديمقراطية يقتضي - إلى جانب تحقيق الرقابة المدنية على الجيوش - العمل على المستوى الشعبي، أي ترسيخ ثقافة الديمقراطية في نفوس المواطنين، فضلًا عن إصلاح مراكز التعليم العسكري وتقريبها من الجامعات، وكذا توافر أدوات لقياس الرأي كل فترة وإعادة تنشئة المجتمع إجمالًا تجاه القضايا الأمنية[120].

ومن المساهمات المهمة في هذا الإطار ما كتبه صمويل فالينزويلا الذي يربط ترسيخ الديمقراطية بغياب ما سمّاه العناصر الأربعة المنحرفة أو الفاسدة (Preserve Elements)، وهي: وجود قوى تمتلك الوصاية (Tutelary) لم تأتِ بطرق ديمقراطية، وبقاء مساحات أو قطاعات مهمة لصنع السياسات العامة لا تخضع للقوى الديمقراطية، ووجود إقصاء مهم لفئة ما في العملية الانتخابية، أما العنصر الأخير فهو الوضع الذي لا تكون فيه الانتخابات الطريقةَ الوحيدة لتشكيل الحكومة[121].

هذه العناصر، وعلى الأخص العنصرين الأول والثاني، هي الأكثر أهمية بالنسبة إلى العلاقات المدنية - العسكرية، فالقوات المسلحة عادة ما تكون الخطر الأهم خلال عملية ترسيخ الديمقراطية، إنْ من خلال دورها الوصائي الذي يظهر في الأطر الدستورية والقانونية، أو من خلال استقلالها في مجال صنع سياسات الدفاع والأمن، وذلك كما حدث في حالات عدة؛ مثل البرتغال، وتشيلي، وبوليفيا[122]، وتركيا، وغيرها. وفي الحالات التطبيقية مزيد من التفاصيل في هذا الشأن.

---

(119) Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 245.

(120) Martínez, p. 8.

(121) Serra, p. 16.

(122) في بوليفيا، ينص القانون الأساسي للقوات المسلحة على أنها تقوم بالحفاظ على الدستور والسلام والمؤسسات الديمقراطية للدولة، وتُعبّر عن شرف البلاد وعظمتها وتقاليدها، وهي=

على الرغم من هذا التعدد في المساهمات النظرية في شأن علاقة الرقابة المدنية بترسيخ الديمقراطية، لا تهتم مؤشرات قياس الديمقراطية كثيرًا بقطاعي الدفاع والأمن على نحو تفصيلي، وثمة صعوبة في قياس بعض المهمات ذات الصلة بهما في واقع الأمر. ففي منهجية «فريدوم هاوس» (Freedom House)، على سبيل المثال، أسئلة محدودة جدًّا عن مدى سيطرة الجيش على قرارات السياسيين، وذلك في إطار الحديث عن التعددية والمشاركة السياسية وعمل الحكومة في الجزء الخاص بالحقوق السياسية[123]. أما في مقياس (The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, BTI)، فهناك أيضًا عدد محدود من الأسئلة في سياق معالجة فاعلية أداء الحكومة مهماتها ومدى استمرارية المؤسسات السياسية[124].

في الإجمال، يمكن القول إن عملية معالجة العلاقات المدنية – العسكرية جزءٌ لا يتجزأ من عملية ترسيخ النظام الديمقراطي، ومن ثم يتحقق النجاح في إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة ما دامت عملية التحول تسير بنجاح في اتجاه ترسيخ الديمقراطية، أما إذا ظهرت العقبات خلال عملية التحول، فليس من المتصوّر إنجاز ذلك الهدف.

نعود في نهاية الفصل الثالث إلى بعض الخلاصات التي يمكن استخلاصها من هذه المساهمات النظرية في حقل العلاقات المدنية – العسكرية وحقل حوكمة القطاع الأمني موضوع الفصل التالي.

= أساس هويتها الوطنية وأمنها الوطني وتساهم في رفاهية الشعب، والدعامة الرئيسة للدستور السياسي للدولة والديمقراطية وحقوق المواطنين، وعامل أساسي في تحقيق الأهداف الوطنية وتنمية الدولة. ينظر: Serra, p. 17.

(123) «Freedom in the World Research: Methodology,» Freedom House, accessed on 2/12/2018, at: https://bit.ly/2GoXVwq

(124) *Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2020*, BTI, accessed on 28/1/2021, at: https://bit.ly/35kqUdS

الفصل الثالث

حوكمة القطاع الأمني

يستكمل هذا الفصل التطور الذي عرضناه في الفصل السابق عن الحقل المعرفي المعني بالعلاقات المدنية - العسكرية، من خلال عرض الملامح الرئيسة لحقل جديد إلى حدٍّ ما، وهو «إصلاح القطاع الأمني» الذي بموجبه اتسع حقل العلاقات المدنية - العسكرية ليشمل إصلاح المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية. ويبدأ الفصل بنبذة من نظرية «الأمننة» التي قامت بتوسيع مفهوم الأمن، ثم يعرض بالتفصيل لحقل إصلاح القطاع الأمني، ويُختتم بجملة من الملاحظات حول المساهمات النظرية في حقل العلاقات المدنية - العسكرية كما وردت في الفصلين الثاني والثالث.

أولًا: نظرية الأمننة وتوسيع مفهوم الأمن

ظهرت، مع قرب انتهاء الحرب الباردة، واحدة من نظريات الأمن التي قُدّمت في العلاقات الدولية، وهي النظرية التي قدمها باحثو ما يعرف بمدرسة كوبنهاغن للدراسات الأمنية، وعُرفت بـ«**نظرية الأمننة**» (Securitization Theory)[1]. وتهتم هذه النظرية تحديدًا بدراسة كيف يتم تحويل قضية معيّنة من فاعل ما، إلى

---

(1) وضع المصطلح أساتذة علاقات دولية من الدنمارك، وأهم أعمالهم، هي: Barry Buzan, *People: States and Fear: National Security Problem in International Relations* (Sussex: Wheatsheaf Books, 1983); Ole Wæver, «Securitization and Desecuritization,» in: Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 46-85; Barry Buzan, Ole Wæver & Jaap De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London/Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998).

مسألة أمنية من أجل السماح باستخدام تدابير استثنائية. ويرى أنصار هذه النظرية أن مصادر التهديد لم تعد تقف عند المصادر العسكرية وضد الدول فقط، كما كانت الحال إبان الحرب الباردة، بل أخذت تمتد لتشمل الجماهير أيضًا، على اعتبار أن التهديد قد يحمل عناصر أيديولوجية وقيمية أيضًا.

تستند النظرية منهجيًا إلى المدخل البنائي (Constructionist Approach)؛ إذ تقدم مفهومًا للأمن يُنظر إليه على أنه عملية (A Process-oriented conception of security). ومن ثم، قد ينتج التهديد من فعل اجتماعي، أي نتيجة قيام فاعل معيّن من صناع القرار (Securitizing actor) بعمل خطابي (Speech act) تجاه جماهير مستهدفة (Audience: The target of the securitization act) بهدف تحويل مسألة عادية (Object or ideal) – ليس بالضرورة متعلقة بالدولة، كما كانت ترى نظريات الأمن التقليدية – إلى مسألة أمنية، وذلك عبر عدم الاكتفاء بوصف المسألة فقط، بل صنعها كذلك (Construct reality) والمبالغة في التخويف من تداعياتها على طرف ما (Referent object or ideal)، ومن ثم النظر إليها باعتبارها مصدر تهديدٍ وجودي (Existential threat) وعاجل (Urgent) إذا لم يتم التعامل معها، وإظهار أنها تمثل مسألة غير عادية وتتعدى كونها سياسية فقط (Above politics)، وهكذا فإنها تتطلب خطوات استثنائية غير عادية (Extraordinary measures).

عادة، تكون هذه الخطوات الاستثنائية عسكرية، ولا تعد ديمقراطية في الأوقات العادية. ويعدّ تقبّل الناس لهذا الأمر عنصرًا أساسيًا لنجاح عملية الأمننة تلك؛ إذ يرى أنصار النظرية أن أي قضية أمنية يمكن تقديمها على مستويات ثلاثة، قد تكون القضية غير مسيسة (Non-politicized)، أي لم تصل إلى مرحلة النقاش العام، وقد تكون مسيسة (Politicized)، أي أثارت القضية مخاوف عامة وهي جزء من جدول أعمال السياسيين، وقد تصل إلى مرحلة الأمننة (Securitized)، أي تم تأطير القضية أمام الجماهير باعتبارها تهديدًا وجوديًا ما لم يتم تقديم حلول لها. وهذا يعني أنه قد تم إضفاء الشرعية على هذه الإجراءات الاستثنائية بموجب عنصري «الاستعجال» و«التهديدات الوجودية»[2].

---

(2) ينظر بتوسع في: Buzan, Wæver & De Wilde, pp. 21-27.

وفي الواقع، قد تصلح هذه النظرية لتفسير التدخلات العسكرية في الدول النامية والصناعية على حد سواء. ومن الأمثلة هنا النظر إلى العربي أو المسلم بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 على أنه مشتبه به ويمثل خطورة على الآخرين، ومن ثم استخدام أدوات المراقبة ضد الجاليات العربية والمسلمة في الغرب. وكذا الحال مع قضية اللاجئين إلى أوروبا والولايات المتحدة وما ترتب عليها من إجراءات وسياسات وغلق للحدود. وتتسع المساحة لتشمل قضايا تتصل بالهوية والثقافة؛ مثل مسألة المآذن، وحجاب المرأة المسلمة، وغير ذلك.

كما أن ما فعله الرئيس الأميركي السابق دونالد ترامب (2017-2021) واليمين الشعبوي، من رفع حالة «الأمننة» في البلاد وتسييس قضايا الاقتصاد والهجرة وغيرها ورفع درجة المواجهة مع أوروبا والمكسيك والصين، أدى إلى تعاظم دور المؤسسات الأمنية والعسكرية[3].

ما يهمنا من هذا النقاش هو توسيع مفهوم الأمن ومصادر تهديداته حتى لا يقف عند تهديد الدول، بل إنه يشمل الأفراد والمجتمعات وهوياتها وثقافاتها أيضًا. وفي الواقع، هناك العديد من العوامل التي ساهمت في ظهور مفهومين جديدين: «إصلاح القطاع الأمني» و«حوكمة القطاع الأمني». فقد تغير **مفهوم الأمن** ذاته في أعقاب انتهاء الحرب الباردة، في مطلع تسعينيات القرن العشرين، وتزامن مع نقاش مدرسة كوبنهاغن ظهور مفهوم **«الأمن الإنساني»** (Human security) في المنظمات التابعة للأمم المتحدة[4]. وصار الأمن حقًّا من حقوق الإنسان، يشير إلى أمن الناس والمجتمعات، وليس أمن الدول فقط، ويتصل بأبعاد عدة تتعلق بالشعور بالأمان؛ مثل التحرر من الخوف، والعوز،

---

(3) ينظر: عبدالوهاب الأفندي، «بين عسكرة السياسة وتمدين العسكرية: نحو إطار نظري لمعالجة إشكالية الدولة المتخندقة»، في: محمد جمال باروت (محرر)، **الجيش والسياسة في مرحلة التحول الديمقراطي في الوطن العربي** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 161-162.

(4) Amartya Sen, «Birth of a Discourse,» in: Mary Martin & Taylor Owen (eds.), *Routledge Handbook of Human Security* (London/New York: Routledge, 2015), pp. 17-26; Des Gasper, «Securing Humanity: Situating 'Human Security' as Concept and Discourse,» *Journal of Human Development*, vol. 6, no. 2 (July 2005), pp. 221-245.

والإهانة، وذلك بحسب ما ورد في **تقرير التنمية البشرية** الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 1994[5]. ومن ثمّ، لم يتوقف المفهوم عند توفير الأمن للدولة والنظام فقط، بل امتد على اعتبار أن الإنسان يمثل نقطة ارتكازٍ رئيسة[6].

عمومًا، جرى هذا التوسع، في معظمه، بجهود منظمات دولية؛ مثل الأمم المتحدة، ومنظمات إقليمية؛ مثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE)، والاتحاد الأفريقي (African Union, AU)، ضمن جهود هذه الأطراف لحل الصراعات وإحلال السلام في الدول التي شهدت نزاعات مسلحة.

في النصف الثاني من التسعينيات، كانت الجهات المهتمة بالتنمية والأمن تعمل معًا في دول مثل سيراليون والبوسنة والهرسك؛ ما ساهم في شيوع **فكرة ترابط الأمن والتنمية** (Security-development nexus). ومن العناصر المهمة في هذا السياق، رسوخ فكرة أن الوصول إلى حالة من الاستقرار في منطقة الصراع، ومنع العودة إلى العنف، يتطلبان ألّا يهتم المانحون بتعزيز قدرات قوات الأمن فقط، بل أيضًا بتعزيز سبل رقابة هذه القوات ومحاسبتها أمام الشعب والنواب في البرلمان. كما أدركت وكالات التنمية صعوبة تحقيق برامج التنمية من دون تحقيق الأمن، وكانت الصومال في مطلع التسعينيات مثالًا حيًّا دالًّا على هذا الأمر، إلى جانب أن جهود محاربة الإرهاب تطلبت كذلك تعزيز عمليات إصلاح القطاع الأمني وتوفير الأمن داخل الدول.

كما ساهم اتساع الأدوار التي تقوم بها المؤسسات الغربية؛ مثل الاتحاد الأوروبي، والناتو، في أعقاب عمليات الانتقال إلى الديمقراطية في شرق أوروبا، في إدراك أهمية إصلاح القطاع الأمني. وفي هذا السياق، وكما سنشير

---

(5) United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994* (New York/Oxford: Oxford University Press, 1994), chap. 2.

(6) «Security Sector Governance: Applying the Principles of Good Governance to the Security Sector,» Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *SSR Backgrounders*, 17/11/2015, pp. 4-5, accessed on 4/11/2018, at: https://bit.ly/3aYb1wY

في فصل آتٍ، طورت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام 1994 «مدونة قواعد السلوك حول الجوانب السياسية والعسكرية للأمن» (ينظر الملحق 1)، وهي المدونة التي نشرت فكرة أن كل المؤسسات الأمنية – وليست المؤسسة العسكرية فقط – لا بد من أن تخضع للمعايير الديمقراطية(7). وبدأت هذه الفكرة في أوروبا والولايات المتحدة، ثم انتشرت خارجهما في ما بعد مع انتشار عمليات الانتقال إلى الديمقراطية(8).

تتضمن المدونة أيضًا قواعد «الرقابة الديمقراطية السياسية» (Democratic Political Control) على القوات المسلحة وقوات الأمن شبه العسكرية والداخلية وأجهزة الاستخبارات والشرطة، وتشمل سيطرة السلطات الدستورية ذات الشرعية الديمقراطية على القوات المسلحة، وسيطرة السلطة التشريعية على نفقات القوات المسلحة وشفافية ميزانيتها، والحياد السياسي للقوات المسلحة، والتزام العسكريين بالقانون الدولي الإنساني، ومحاسبتهم على أفعالهم أمام القانون الوطني والقانون الدولي، وغير ذلك(9).

تحظر المدونة التعاون العسكري مع الدول التي تخالف ذلك، غير أن هذه المدونة ملزمة أخلاقيًا للدول الأعضاء في المنظمة فقط، وعددها 57 دولة في أميركا الشمالية وأوروبا وآسيا الوسطى، ومن ثم، ليس هناك آليات للتنفيذ في ما عدا الالتزام الطوعي لبعض الدول. وعلى الرغم من أن لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا علاقات مميزةً بستٍّ من دول البحر الأبيض المتوسط، من ضمنها مصر والجزائر، فإن الدول الأوروبية لا تشترط إقامة الرقابة المدنية

---

(7) «Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security,» Organization for Security and Co-operation in Europe, *Programme for Immediate Action Series*, no. 7 (December 1994), accessed 4/9/2018, at: https://bit.ly/318qqo9; Victor-Yves Ghébali, *The OSCE Code of Conduct on Politico-military Aspects of Security (3 December 1994): A Paragraph-by-Paragraph Commentary* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, 2003), accessed on 4/9/2018, at: https://bit.ly/2m4GK9h

(8) Ortwin Hennig, «The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security,» in: *OSCE Yearbook 1995/1996* (Munich: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, 1997), p. 2.

(9) «Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security».

على القوات المسلحة في علاقاتها بهذه الدول[10]. ولنا عودة إلى الحديث عن هذه المدونة، وكذا الدور الذي يقوم به الناتو في دعم إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة عند الحديث عن دور العوامل الخارجية في الانتقال من الحكم العسكري وإقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة.

ثانيًا: إصلاح القطاع الأمني وحوكمته

ظهر في نهاية التسعينيات حقل معرفي جديد هو «إصلاح القطاع الأمني» (Security Sector Reform, SSR)، الذي بموجبه اتسع حقل العلاقات المدنية – العسكرية عند بعض الباحثين في اتجاه معالجة السؤالين المركزيين اللذين سبقت الإشارة إليهما[11] ضمن إطار أوسع هو «حوكمة القطاع الأمني» (Security Sector Governance, SSG) الذي اتسع ليشمل الأجهزة الأمنية والعسكرية معًا (ينظر الشكل 3-1)، وذلك لمعالجة أسئلة، مثل:

1. كيف يمكن أن تُدار، أو تُحكم (Governed)، مؤسسات الأمن (القوات المسلحة والبوليس وأجهزة الاستخبارات وغيرها من الأجهزة الأمنية) في إطار ديمقراطي؟

2. ما القوانين والمؤسسات اللازمة لضمان رقابة فاعلة على القوات المسلحة من قبل السلطة المدنية والمجتمع؟

3. كيف توزع الدولة المسؤوليات بين السلطة التنفيذية والبرلمان والقضاء والقوات المسلحة من أجل ضمان قيام كل طرف بوظيفته؟

---

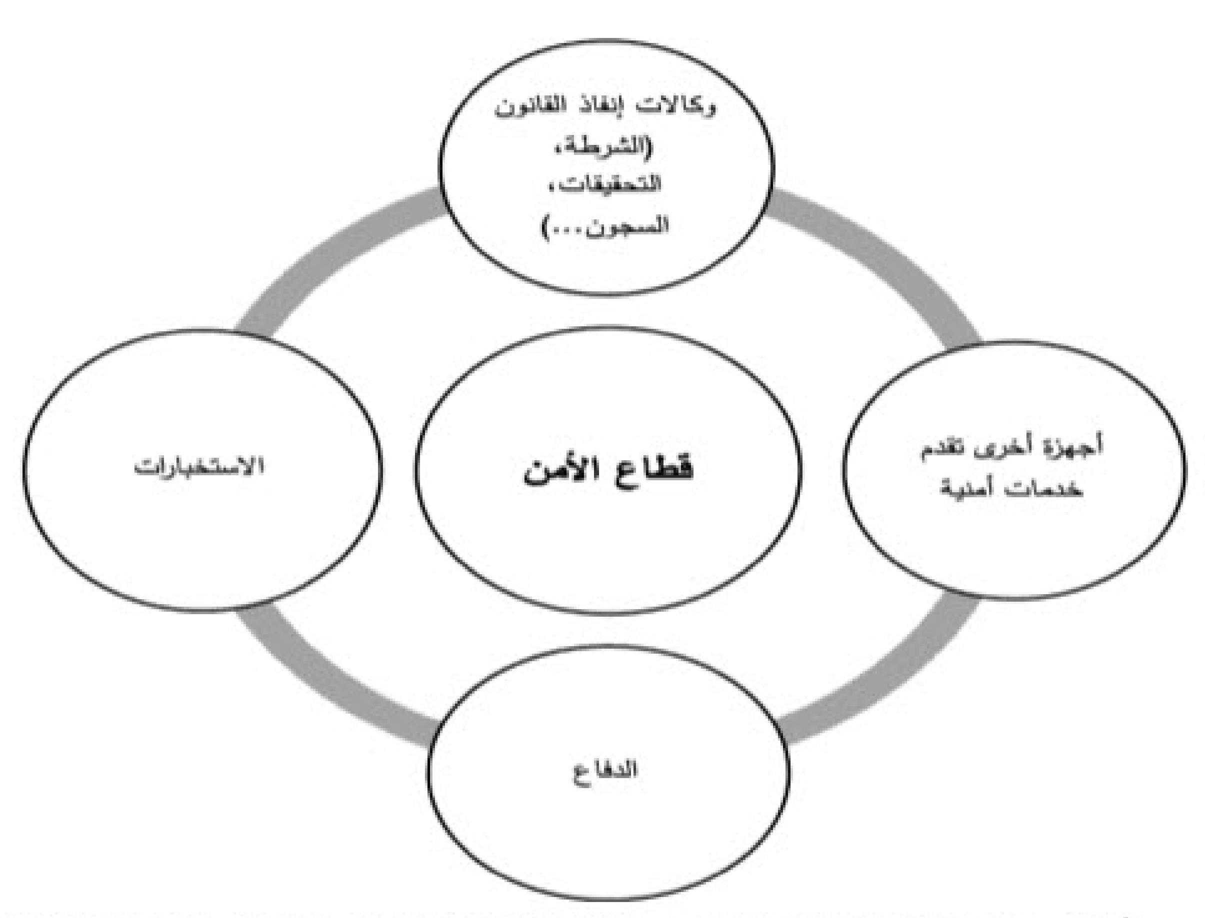
(10) ينظر في شأن العامل الإقليمي والعامل الدولي في عرقلة الديمقراطية في الدول العربية: عبد الفتاح ماضي، «الجيوش والانتقال الديمقراطي: كيف تخرج الجيوش من السلطة؟»، **سياسات عربية**، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017).

(11) والسؤالان هما: الأول كيف يمكن الدولة والمجتمع التأكد من أن القوات المسلحة خاضعة للسلطة المدنية وتعمل على خدمة المصلحة العامة ولا تستخدم عوامل القوة التي تمتلكها الدولة لمصالح خاصة والتأكد من أن الجيش لن ينقلب على السلطة المدنية أو يتدخل في السياسة؟ والثاني كيف يمكن الدولة والمجتمع التأكد من أن السلطة المدنية تحترم المهنية العسكرية ولا تتدخل في الأبعاد الفنية والعملياتية للقوات المسلحة؟

4. ما حجم السلطة التي تُمنح لكل طرف في تعريف استراتيجية الأمن القومي والتخطيط وتحديد الميزانيات للأجهزة العسكرية والأمنية وفي شؤون التعيين والترقيات والتقاعد؟

الشكل (3-1)

قطاع الأمن بحسب حقل حوكمة القطاع الأمني



المصدر: «Security Sector,» Security Sector Integrity (2012), accessed on 30/3/2021, at: https://bit.ly/3vkUlZt

راجت برامج إصلاح القطاع الأمني في أثناء عمليات بناء السلام في دول ما بعد الصراعات، وعادة تشمل عمليات عدة، أهمها «نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج» (Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR) للمقاتلين السابقين، بمن فيهم الجنود من الأطفال والنساء، فضلًا عن عمليات أخرى مثل العدالة الانتقالية ومكافحة الإتجار بالبشر والأسلحة والمخدرات[12].

(12) «Security Sector Governance».

ومع تضخم الحقل المعرفي، صارت بعض الوكالات تنظر إلى إصلاح القطاع الأمني بوصفه شرطًا ضروريًا لتحقيق أهداف أخرى؛ مثل التنمية، والانتقال الديمقراطي، وحكم القانون، وحماية حقوق الإنسان، والأمن الإقليمي، والتكامل الإقليمي[13].

يشير مفهوم «إصلاح القطاع الأمني» - في جوهره - إلى تقديم خدمة الأمن على نحو فاعل وكفؤ، طبقًا لمبادئ الديمقراطية، وهذا يعني إصلاح، أو إعادة بناء، القطاع الأمني الذي يشمل المؤسسات العسكرية وأجهزة الشرطة والاستخبارات، وذلك بهدف تحسين مستوى خدمات الأمن، وتوفيرها من دون أي تمييز، وعلى أساس أن هذا الإصلاح يساهم أيضًا في تعزيز الأمن على المستوى الدولي. وتستند العملية إلى ما صار يعرف بـ «حوكمة القطاع الأمني» التي تُعنى بكيفية تطبيق مبادئ الحكم الرشيد على توفير الأمن العام، أي جميع الهياكل والعمليات والقيم والاتجاهات التي توجه صنع القرارات ذات الصلة بالأمن وتنفيذها، وهي تتضمن معايير عدة، منها[14]:

- تعزيز سلامة المواطنين والأمن العام.

- تعزيز توفير خدمة الأمن.

- تمكين المؤسسات الديمقراطية من رقابة وتعديل سياسات قطاع الأمن وممارساته وضمان امتثاله للمعايير الدولية.

- ترسيخ آليات الشفافية والمساءلة في قطاع الأمن.

---

(13) Ibid., p. 5.

(14) هناك أدبيات كثيرة في هذا الصدد، ينظر: Nicole Ball, «Strengthening Democratic Governance of the Security Sector in Conflict-Affected Countries,» *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, vol. 25, no. 1 (February 2005), pp. 25-38; Herbert Wulf, «Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries,» Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (2004), accessed on 30/4/2021, at: https://bit.ly/3bazW0D; «Security Sector Governance,»; Dylan Hendrickson, «A Review of Security-Sector Reform,» Conflict, Security & Development Group, Centre for Defence Studies, King's College, University of London, *Working Papers*, no. 1 (1999), accessed on 30/4/2021, at: https://bit.ly/3tzI69c

- تشجيع تطوير ثقافة ديمقراطية تقوم على احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان داخل المؤسسات الأمنية، والحفاظ عليها.

- توفير كوابح وتوازنات فعالة لضمان عدم قيام الجهات الفاعلة في قطاع الأمن بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان.

- إدارة قطاع الأمن بطريقة فعالة من حيث التكلفة من أجل تجنب إهدار الموارد المالية وتقليل احتمالات الفساد.

- إدارة الموارد البشرية والمالية على نحو فعّال، بما في ذلك الإجراءات التأديبية الفعالة وهياكل الإدارة المهنية، وتشجيع المهنية واحترام السلطة بين مسؤولي قطاع الأمن.

- تعزيز قطاع الأمن باعتبار مؤسساته مؤسساتٍ تمثيليةً للمجتمع كلّه، وضمان المشاركة العادلة للمرأة والأقليات.

وتستهدف هذه المعايير أيضًا أن تتحول المؤسسات الأمنية في ظل حوكمة القطاع الأمني إلى أن:

- تُحكم في ظل إطار قانوني وإطار مؤسسي.

- تكون مسؤولة أمام السلطات والشعب.

- تُدار بشفافية وفقًا للمعايير والممارسات المقننة.

- تستند إلى احتياجات الشعب وتستجيب لها.

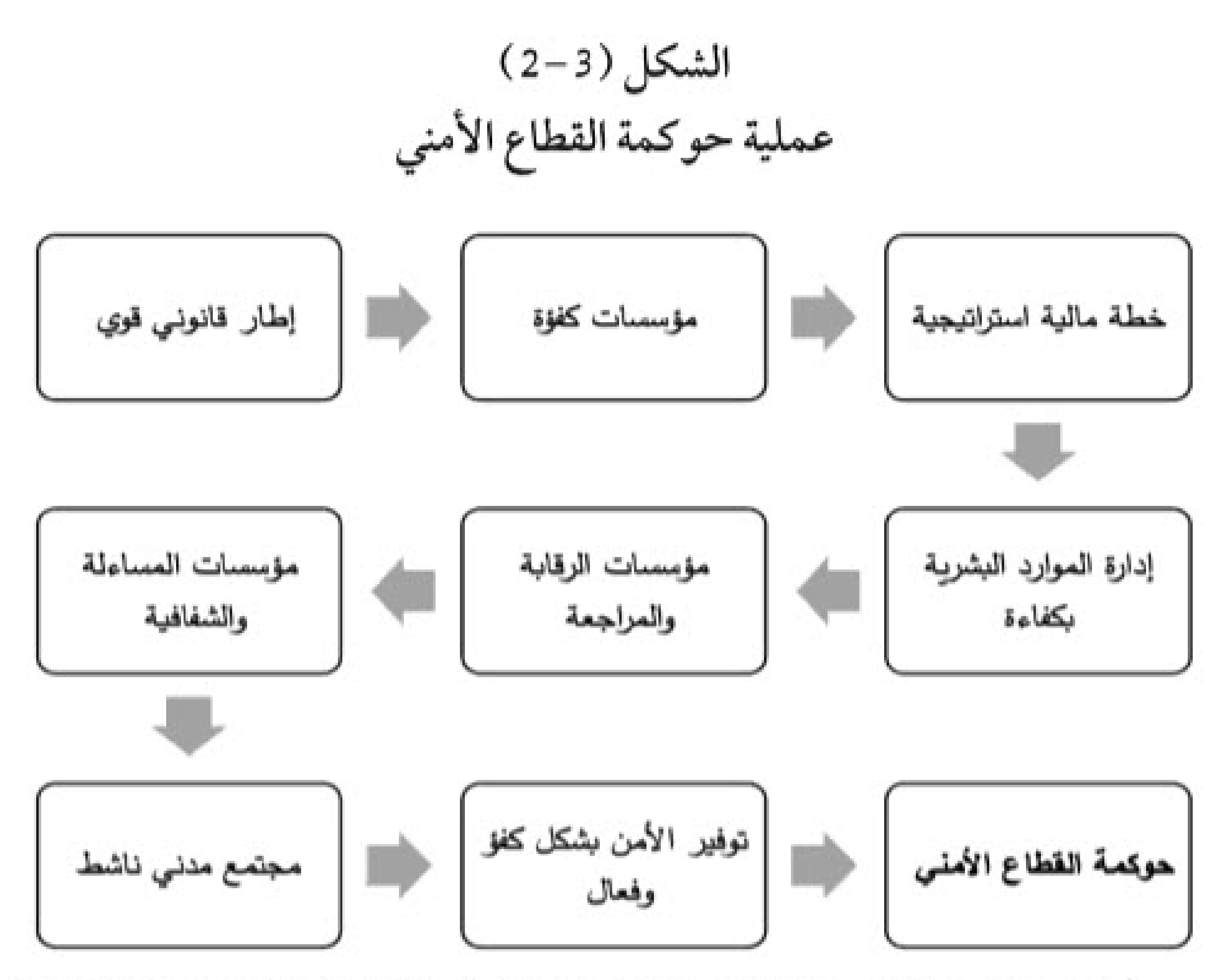
- تقوم على أساس التمثيل العادل والمنصف.

وبحسب الأمم المتحدة، هناك خمس مراحل أو مجالات أساسية في عملية إرساء الحوكمة الديمقراطية في قطاع الأمن: تعزيز الإطار القانوني الوطني، وتعزيز دور المجتمع المدني وقدرته، وتعزيز المؤسسات، وتعزيز

نظام الإدارة والرقابة الداخلية[15]. ويلخص الشكل (3-2) عملية حوكمة القطاع الأمني.

الشكل (3-2)

عملية حوكمة القطاع الأمني



المصدر: «About Security Sector Governance,» Security Sector Governance, accessed on 8/8/2019, at: https://bit.ly/3l3P8QV

استنادًا إلى مفهومي «إصلاح القطاع الأمني» و«حوكمة القطاع الأمني»، صار ينظر إلى **سياسة الأمن** (Security Policy) باعتبارها عملية متعددة الأطراف؛ إذ تشترك فيها المؤسسات التي تحتكر العنف (أي المؤسسات الرسمية في الدولة التي لها صلاحيات الدفاع والأمن، وهي المؤسسات العسكرية والشرطية وأجهزة الاستخبارات)، والمؤسسات الرسمية السياسية في الدولة (رئيس الدولة والوزراء المسؤولون على نحو مباشر عن قطاع الدفاع والأمن، وكذا الوزراء الذين تتقاطع مهماتهم مع مهمات الدفاع والأمن؛ مثل وزير

(15) Randy Holden (ed.), *Security Sector Reform: Integrated Technical Guidance Notes* (New York: UN SSR Task Force, 2012), pp. 95-111.

الخارجية والمالية والصحة، والهيئات الرقابية الأخرى؛ مثل البرلمان، واللجان ذات الصلة داخله، ومؤسسات العدالة). وهناك أيضًا منظمات المجتمع المدني والإعلام والمنظمات غير الحكومية، وكذا المنظمات العسكرية غير النظامية وشركات الأمن الخاصة، ومؤسسات الرقابة المستقلة الممولة من الحكومة، لكنها تُقدّم تقاريرها إلى البرلمان فقط؛ مثل هيئات مكافحة الفساد، والمنظمات الحقوقية، وغيرها، فضلًا عن الفاعلين الخارجيين؛ مثل الدول والجهات المانحة، أو ذات الصلة بموضوع الأمن؛ مثل الجماعات الإرهابية والأجهزة الأمنية في الدول الأجنبية[16].

وفي ما يخص القوات المسلحة تحديدًا، تعني معايير حوكمة القطاع الأمني أن القوات المسلحة تملك المهارات المهنية والمعدّات والتدريب والقدرات الإدارية اللازمة للقيام بمهماتها، من دون أن يشكل ذلك أي خطر على الدولة أو سكانها. وإلى جانب المهمة الأساسية للقوات المسلحة المتمثلة في الدفاع ضد أي تهديد خارجي، تتسع المهمات - بحسب هذا الحقل - لتشمل مهمات أخرى، وهي الأمن الداخلي والاستقرار. ولا تستند هذه المهمات إلى منطق أنها تتم في الأوقات التي تتجاوز فيها التهديدات قدرات قوات الأمن والشرطة فقط، بل تستند إلى منطق آخر أيضًا هو تغير دور الجيوش في الوقت المعاصر، نظرًا إلى تعاظم قدراتها، ومن ثم إمكان استخدامها في مهمات أخرى داخلية؛ مثل حفظ الأمن والحدود، ومكافحة الجريمة، وجمع المعلومات الاستخبارية، وحماية البنية التحتية، وكبار الشخصيات، بل في البحث العلمي وبعض المهمات التنموية والمشاريع الكبرى أيضًا، فضلًا عن المهمات الدولية؛ مثل قوات حفظ السلام، ومحاربة الإرهاب والجريمة المنظمة، وغير ذلك[17].

من الأهمية هنا الإشارة إلى أنه من المقبول أن تتضمن مهمات الجيوش هذه المهمات الداخلية في ضوء أنها تتم في إطار ديمقراطي واستنادًا إلى

(16) «Security Sector Governance».

(17) «The Armed Forces: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance,» Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *SSR Backgrounders*, 17/11/2015, accessed on 4/11/2018, at: https://bit.ly/2C2wiUv

ضوابط ومعايير سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان والشفافية، فضلًا عن خضوع الجيوش للرقابة والمساءلة. ويكتسب هذا الأمر أهميةً قصوى في ضوء أن الأنظمة العسكرية - غير الديمقراطية - تُبرّر الأدوار السياسية والاقتصادية لجيوشها بما تقوم به بعض الجيوش في الدول الديمقراطية. وهذه مقارنة غير صحيحة، وتنطوي على تزييف واضح.

بحسب «الورقة الخلفية للقوات المسلحة»، الصادرة عن مركز جنيف لحوكمة القطاع الأمني، تعد الرقابة المدنية على القوات المسلحة - التي تضمن قيام المؤسسة العسكرية بمهماتها على نحو فاعل ومسؤول - الدعامة الأساسية لمعايير حوكمة القطاع الأمني، وذلك لأسباب عدة، هي[18]:

- **الفاعلية في تقديم خدمة الأمن** (Effectiveness in Security Provision): فالرقابة المدنية على القوات المسلحة تضمن وجود سلسلة واضحة للقيادة ونظام داخلي منضبط، وهو أمرٌ يُمكّن المؤسسة العسكرية من القيام بمهماتها على نحو فاعل.

- **الحياد السياسي** (Political Neutrality): توفر الرقابة المدنية على القوات المسلحة الاستقلالية للمؤسسة العسكرية في أداء مهماتها، بينما تقوم الحكومة المدنية المنتخبة ديمقراطيًا بمهمات السلطة السياسية.

- **حماية حقوق الإنسان** (Human Rights Protection): توفر الرقابة المدنية على القوات المسلحة الضمانات المؤسسية والآليات الكفيلة بحماية حقوق الإنسان.

- **المساءلة** (Accountability): تقيم الرقابة المدنية على القوات المسلحة نظامًا من التوازنات والكوابح (Checks and Balances) في ما يتعلق باستخدام الدولة أدوات العنف، بما في ذلك أدوات مساءلة المسؤولين وصناع القرار.

- **الشرعية** (Legitimacy): توفر الرقابة المدنية على القوات المسلحة قدرًا كبيرًا من الصدقية في أداء القوات المسلحة، ومن ثم تعزّز الثقة الشعبية والشرعية.

---

(18) «Security Sector Governance».

- **تعزيز الاستجابة** (Responsiveness): تسمح الرقابة المدنية على القوات المسلحة بقدر أكبر من التمثيل في عملية رسم سياسة الأمن القومي، وهو أمرٌ يعزّز قدرات المؤسسات العسكرية على تلبية الحاجات الأمنية لجميع فئات المجتمع.

- **الكفاءة** (Efficiency): تضمن الرقابة المدنية على القوات المسلحة السيطرة على الميزانيات ومراقبة إنفاقها؛ ما يضمن كفاءة استخدام الموارد العامة.

- **حكم القانون** (Rule of Law): تقوم الرقابة المدنية على القوات المسلحة على مبدأ حكم القانون؛ ما يضمن قيام القوات المسلحة بمهماتها ضمن إطار دستوري يُحدّد الصلاحيات وآليات الرقابة والمساءلة.

- **النزاهة** (Integrity): تقوم الرقابة المدنية على القوات المسلحة على أسس الشفافية والرقابة والمتابعة، وهذا الأمر يمكن أن يمنع الفساد في قطاع الدفاع.

على المستوى الأفريقي، وفي ما يخص إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة، ثمة سياسة أصدرها الاتحاد الأفريقي في عام 2013، تحت عنوان «إطار سياسة الاتحاد الأفريقي حول إصلاح القطاع الأمني» (ينظر الملحق 3)[19]. وتُعرّف القطاع الأمني بأنه القطاع الذي «يضم الأفراد والجماعات والمؤسسات المسؤولة عن توفير وإدارة ومراقبة الأمن للأشخاص والدولة»، وعلى اعتبار أن هذا القطاع يشمل أطرافًا متعددة، هي مؤسسات الأمن الرئيسة؛ مثل القوات المسلحة والشرطة والدرك، وغيرها من وكالات إنفاذ القانون والحرس الرئاسي ومكافحة الإرهاب، ووحدات إدارة الحدود، وسلطات الجمارك والهجرة، والمكاتب ذات الصلة في وزارات الخارجية، وكذلك الاستخبارات المتخصصة والمؤسسات الأمنية والمشاركة في الأنشطة الأمنية؛ مثل مكافحة التجسس، ومكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، فضلًا عن هيئات الرقابة والإدارة العامة؛ مثل السلطة التنفيذية ووزارات العدل والسلطة التشريعية والهيئات الاستشارية

---

(19) *African Union Policy Framework on Security Sector Reform (SSR)* (Addis Ababa: African Union Commission, 2013), accessed on 2/11/2018, at: https://bit.ly/2m7VhAY

للأمن القومي واللجان البرلمانية الفرعية وهيئات مكافحة الفساد والسلطات والبرلمان الأفريقي والهيئات البرلمانية الإقليمية، وكذا مؤسسات العدالة وسيادة القانون؛ مثل القضاء والسجون والمرافق الإصلاحية الأخرى ومكتب النائب العام ومكتب المدّعي العام وأمناء المظالم ولجان حقوق الإنسان والمحاكم، إضافة إلى وحدات الطوارئ المدنية؛ مثل خدمات البحث والإنقاذ ومكافحة الحرائق ومكافحة الشغب وإدارة الكوارث الطبيعية وحماية الموارد الطبيعية، وهيئات الأمن من غير الدول؛ مثل شركات الأمن الخاصة وغير الرسمية والسلطات التقليدية والعرفية وغيرها، بحسب ما تقرره كل دولة عضو.

تعرف الوثيقة إصلاح قطاع الأمن بالعملية التي من خلالها تضع البلدان، أو تعيد صياغة، سياسات وهياكل وقدرات المؤسسات والجماعات العاملة في قطاع الأمن؛ من أجل جعل عملها أكثر فاعلية وكفاءة، واستجابةً لمبدأ الرقابة الديمقراطية وحاجات الأمن والعدالة للشعب[20].

وفي ما يخص الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن، نصحت الوثيقة الأفريقية الدول الأعضاء الالتزام بتعزيز أدوات الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن، بما في ذلك مبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، وكذا القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. كما نصّت الوثيقة على أدوات متعددة للرقابة على قطاع الأمن، منها الرقابة التنفيذية والتشريعية والقضائية، إلى جانب الرقابة المستقلة من المؤسسات المدنية المختلفة.

ثالثًا: خلاصات بشأن المساهمات النظرية في حقل العلاقات المدنية - العسكرية

تشير المساهمات التي عُرضت في الفصلين الثاني والثالث إلى ثلاثة أمور محورية على الأقل، وهي كما يلي:

(20) Ibid.

1. ثمة اتفاق بين الباحثين على أنه ليست هناك نظرية عامة في العلاقات المدنية - العسكرية، بل مساهمات نظرية جزئية، تشكل مجتمعةً قاعدةً معرفيةً، يمكن الذين يتصدون لمهمة إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة الاستفادة منها على نحو أو آخر. نعم هناك معايير متعددة، لكن ليس هناك نموذج واحد متكامل يمكن تطبيقه في الدول كافة. وهذا الأمر يتفق مع ما هو سائد في حقل السياسة المقارنة؛ إذ لا توجد فيه نظرية أو نظريات كلية.

2. معاناة هذه الإسهامات مشكلة عدم الاتفاق على المفاهيم الرئيسة من جهة، فضلًا عن أوجه قصور منهاجية أخرى، وذلك لأسباب عدة، منها ما يتعلق بتعميم نتائج البحوث التي أجريت في سياقات ثقافية ما على ثقافات أخرى، ومنها ما يتصل بقلة المعلومات المتصلة بالدفاع والأمن والاعتماد على المصادر الرسمية في جل الحالات[21]. ويمثل عدم انفتاح مؤسسات الدفاع والأمن على الباحثين من الخارج - حتى في الدول الديمقراطية، ولا سيما بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 - عقبة أخرى ذات أهمية في هذا السياق[22]. أما في دول العالم الثالث، فالعقبة الكبرى هي المخاطر المترتبة على تناول الباحثين الموضوعات ذات الصلة بالجيوش والسياسة؛ وذلك من جرّاء الحظر الرسمي من السلطات الحاكمة والقيود المعروفة على البحث العلمي في كثير من هذه البلدان، أو بسبب الرقابة الذاتية من الباحثين أنفسهم والناجمة عن حالة الخوف من العقاب.

3. لم تصدر جل هذه المساهمات النظرية الجزئية عن منظرين ومفكرين من أجل توجيه الممارسة، بل إنها، على العكس، جاءت نتيجة جهود بحثية لاحقة على الممارسة، أي إن هذه المساهمات تطورت مع تطور العلاقات المدنية - العسكرية ونظم الحكم على أرض الواقع. ويرتبط هذا التطور في الممارسة، في حد ذاته، بعوامل أخرى - كما يرد بعضها في أجزاء مختلفة

(21) تعتمد قاعدة البيانات الأشهر في هذا السياق؛ معهد ستوكهولم لأبحاث السلام (The Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) على البيانات الحكومية.

(22) Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei (eds.), *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (London/New York: Routledge, 2012), p. 3.

من هذا الكتاب - مثل تطور الأسلحة وتعقّدها، واتساع الأدوار التي تقوم بها الجيوش لتضم، إلى جانب مهمة الدفاع، مهمات حفظ السلام ومكافحة الجريمة المنظمة، وطبيعة النسق العالمي وعلاقات القوة على المستوى الدولي، فضلًا عن تعقّد أنماط الإنتاج وتوزيع الثروات والدخول داخل المجتمعات وانعكاس ذلك على علاقات القوة السياسية. وهناك أيضًا بُعد متصل بقلة البيانات الكمية في الشؤون الدفاعية واعتماد أكثرها على المصادر الحكومية[23]. وتكتسب مسألة الحرب على الإرهاب، على وجه الخصوص، أهمية قصوى هنا؛ إذ تُستخدم فزاعةً يتم من خلالها تحجيم مساحة الحريات وتضخيم أدوار المؤسسات الأمنية و«عسكرة» أو «أمننة» الدولة في الداخل، كما تتمّ تقوية العلاقات مع الأنظمة التسلطية ودعم مؤسساتها الأمنية والعسكرية والاستخباراتية في الخارج على حساب حقوق الإنسان والديمقراطية ومبدأ الرقابة المدنية على القوات المسلحة.

تكشف هذه الأمور عن مدى تعقّد نظم الحكم والعلاقات المدنية - العسكرية، وصعوبة التنبؤ بتطورهما في الواقع، ومن ثم تأخر الباحثين في التنظير بشأنهما. ولهذا أيضًا تتصاعد أهمية الاستمرار في الاهتمام بدراسة الحالات، والتعمق في فهم السياقات المختلفة واختيارات الفاعلين وتفاعلاتهم، ومحددات ذلك كله، وذلك بمنزلة مقدمة لاستخراج ما أمكن من استنتاجات ودروس.

---

(23) Ibid., pp. 2-3.

القسم الثاني

دراسات حالة

الفصل الرابع

البرازيل

تبنت البرازيل الملكية الدستورية البرلمانية على النمط الإنكليزي طوال عقود عدة بعد استقلالها عن البرتغال في عام 1822، ثم تحولت إلى النمط الرئاسي الأميركي عقودًا أخرى، لتقع بعد ذلك تحت الحكم الدكتاتوري خلال الفترة 1930–1945، ثم عادت إلى التعددية الحزبية. أدى الجيش دورًا محدودًا خلال تلك الفترات، حتى عام 1965، عندما أسقط العسكريون الرئيس المنتخب جواو غولار (João Goulart) (1961–1964) – كان اشتراكيًا من حزب العمال البرازيلي – وسط أزمة شرعية ومشكلات اقتصادية وسياسية حادّة ودعم معنوي ومادي من الولايات المتحدة[1].

تداول الحكم منذ ذلك الحين حتى عام 1985 جنرالات عدة، واستند الحكم العسكري آنذاك إلى مفهوم متسع للأمن القومي، لا يشمل الدفاع

---

(1) اعتمدنا في بعض الأجزاء هنا على ما سبق أن كتبناه، ينظر: عبد الفتاح ماضي، «مداخل الانتقال إلى نظم حكم ديمقراطي»، في: علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (تنسيق وتحرير)، **لماذا انتقل الآخرون إلى الديمقراطية وتأخر العرب؟ دراسة مقارنة لدول عربية مع دول أخرى**، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2009)، ص 53–57؛ وينظر أيضًا: Celso Castro, «The Army as a Modernizing Actor in Brazil,» in: Patricio Silva (ed.), *The Soldier and the State in South America: Essays in Civil-military Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2001), pp. 53-71; Craig L. Arceneaux, *Bounded Missions: Military Regimes and Democratization in the Southern Cone and Brazil* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2001), pp. 143-150; Edward Gibson, «Nine Cases of the Breakdown of Democracy,» in: Robert Pastor (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum* (New York/London: Holmes and Meier, 1989), p. 182.

الخارجي فقط، بل مواجهة التهديد الشيوعي والمتمردين المسلحين في الداخل أيضًا. وشهدت البلاد حرب عصابات خلال الفترة 1969–1972، قادتها حركات شيوعية ضد الحكم العسكري. وخلال هذه الفترة، استطاع الجيش استغلال الانقسامات بين الأحزاب والمجتمع المدني للحفاظ على قبضته على الحياة السياسية، فحظَر الأحزاب التي كانت قائمة، وشكل نظامًا حزبيًا يقوم على حزبين اثنين فقط: حزب الحكومة وحزب المعارضة. كان الحزب الحاكم هو «تحالف التجديد القومي» (National Renewal Alliance, ARENA) الذي لم تكن له أيديولوجيا واضحة إلا دعم الحكم العسكري، وتشكل في الأساس من حزب محافظ كان قائمًا قبل الانقلاب، وهو «الاتحاد الديمقراطي القومي»، والجناح اليميني من حزب وسطي آخر هو «الحزب الديمقراطي الاجتماعي»، وحزب قومي يميني ثالث. ومن جهة أخرى، امتدت أنشطة الجيش إلى مهمات أخرى غير عسكرية، بحسب مفهوم ألفريد ستيبان عن المهنية الجديدة؛ إذ قام بدور مهم في التنمية الاقتصادية، وتجاوز معدل النمو 11 في المئة في الفترة 1968–1973؛ ما ساهم في شرعنة الحكم العسكري[2].

أولًا: خروج العسكريين من السلطة وقيادتهم الانتقال إلى الديمقراطية

بعد مرور سنوات عدة من الحكم العسكري، انقسم العسكريون أنفسهم في شأن عودة الحكم المدني بين متشددين يخشون عودة المدنيين وفتح ملف انتهاكات الجيش، وإصلاحيين يرون أن الوقت أصبح جاهزًا لعودة الحكم إلى المدنيين، مع الحفاظ على مكانة الجيش. وكما كتب ستيبان، كان انقسام المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية بشأن مسألة بقاء الحكم العسكري شرطًا أساسيًا لانتقال السلطة من العسكريين إلى المدنيين[3].

---

(2) Scott D. Tollefson, *Civil-Military Relations in Brazil: The Myth of Tutelary Democracy, Draft* (Monterey, CA: The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 1995), p. 3.

(3) Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p. 13.

وعادة ما توصف عملية الانتقال الديمقراطي في البرازيل بأنها عملية انتقال من أعلى، أي بإرادة الجناح الإصلاحي في الجيش. وهذا أمر صحيح، إلا أن هناك عوامل ساهمت في دفع الإصلاحيين إلى الانفتاح، ثم ساعدت في تطوير الانفتاح وإنجاز الانتقال إلى الديمقراطية خلال فترة تجاوزت عشر سنوات. هذه العوامل تتضمن التعبئة الشعبية والمجتمع المدني وعمل الأحزاب السياسية وتكتلها.

بدأت عملية الانفتاح المتدرج الذي قاده الجناح الإصلاحي داخل الجيش في عام 1973 في ظل سياقين اجتماعي وعسكري غير مواتيين لاستمرار الحكم العسكري، حيث ظهرت مخاوف الحكام العسكريين من تصاعد نفوذ سلطة الأجهزة الأمنية على حساب المؤسسة العسكرية، إضافة إلى حالة الركود التي أصابت البلاد بعد التقدم الاقتصادي الذي شهدته في الستينيات، ثم أزمة النفط في السبعينيات وأثرها في الاقتصاد الذي أخذ يعتمد على وصفات البنك الدولي التقشفية؛ ما ضاعف معاناة كثير من الفئات. ثم ظهرت أزمات أخرى مع ملّاك الأراضي الأثرياء في الشمال، ومع الكنيسة الكاثوليكية[4]. ومن العوامل المهمة أيضًا فشل الجناح المتشدد داخل الجيش في الإبقاء على الحكم العسكري بعد أن تغير السياق الدولي وانتقلت دول مجاورة إلى الديمقراطية، وارتفع ثمن تدخّل العسكريين المتشددين لمنع الانتقال، بحسب روبرت دال الذي يرى أنه «عندما تتجاوز تكلفة القمع [قمع المعارضين] تكلفة التسامح معهم، تزداد فرص التحول إلى نظام حكم تعددي [أي ترتفع احتمالات نجاح الانتقال إلى الديمقراطية]»[5].

وبعد صراع كبير داخل المؤسسة العسكرية خلال نهاية فترة الرئيس المتشدد إيميليو ميديتشي (Emilio Medici) في عام 1973، تمكنت ما كانت تسمى مجموعة السوربون (Sorbonne) المعتدلة من ترشيح الجنرال إرنستو غيزيل

---

(4) Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process* (London/New York: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 136-141.

(5) Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1972), p. 15.

(Ernesto Geisel) (1974–1979) للرئاسة، ويعود ذلك جزئيًا إلى أن شقيقه كان وزيرًا للدفاع، ليقوم غيزيل ومساعده الجنرال غولبيري دو كوتو إي سيلفا (Golbery do Couto e Silva) ببدء التحرك نحو قدر من الانفتاح المحسوب[6]. وكان إيمان الجناح الإصلاحي بالديمقراطية داخل الحكم ووصوله إلى السلطة عاملًا حاسمًا في بدء عملية الانتقال ونجاحها. وكان على الإصلاحيين – عند وصولهم إلى السلطة – مواجهة العسكريين المحافظين الذين حاولوا إيقاف عملية الانتقال بكل الطرق الممكنة، حتى إن غيزيل وصف نفسه بـ «دكتاتور الديمقراطية» في مواجهته العسكريين[7]. لكن المباراة لم تكن صفرية بين الطرفين؛ إذ كان على الإصلاحيين تقديم بعض التنازلات، ويرى كثير من الباحثين أن الانتقال في البرازيل اتسم باستراتيجية مفادها: «خطوتان إلى الأمام وخطوة إلى الخلف»[8].

كان من العوامل التي ساهمت في الانتقال، عامل التعبئة الشعبية، واستخدام الانتهاكات التي حدثت خلال فترة القمع (1964–1973) في تعزيز التعبئة ضد النظام. شهدت البرازيل تظاهرات شعبية، وإضرابات عمالية، وظهرت مجموعات ومنظمات دينية ونسائية كجماعات ضغط، كما نشأت اتحادات عمالية جديدة استطاعت تعبئة العمال للمطالبة برفع أجورهم والدفاع عن حقوقهم. وساهمت الحركة العمالية التي قادها لويس إيناسيو لولا دا سيلفا (Luiz Inácio Lula da Silva) في هذا الحراك، من دون أن ترفع شعارات سياسية في البداية، ثمّ لاحقًا بدأت في التسييس وتعبئة الشارع والمثقفين. كما دعمت الكنيسة التعبئة الشعبية ودانت عنف النظام للمتظاهرين، وأدّى المحامون والصحافة المعارِضة دورًا مهمًّا في التعبئة والتظاهرات[9].

---

(6) Samuel P. Huntington, «How Countries Democratize,» *Political Science Quarterly*, vol. 106, no. 4 (December 1991), p. 595.

(7) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993), p. 137.

(8) Ibid., p. 141.

(9) Sergio Bitar & Abraham F. Lowenthal (eds.), *Democratic Transition: Conversations with World Leaders* (Baltimore: Johns Hopkins University Press; Stockholm: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2015), pp. 7, 14.

كان سلوك قوى المعارضة بالغ الأهمية، فبعد الانفتاح، مارست الأحزاب بعض الأدوار، ثم دفعت انتخابات تشرين الثاني/نوفمبر 1974 أحزاب المعارضة إلى التكتل في حزب سياسيٍ جديد، هو «الحركة الديمقراطية البرازيلية» (The Brazilian Democratic Movement, MDB)، وهو تكتل عابر للأيديولوجيات، ضم تيارات سياسية مختلفة من اليمين والوسط واليسار. وحقق نتائج جيدة؛ ما دفع النظام إلى اتخاذ بعض الخطوات لوقف تقدم المعارضة في الانتخابات المحلية في عام 1976، بوضع قيود على الدعاية الانتخابية، وتغيير النظام الانتخابي؛ إذ صار للحكومة الحق في تعيين ثلث أعضاء مجلس الشيوخ، على غرار ما أضحت انتخابات حكام الولايات غير مباشرة[10].

استطاع غيزيل فرض خليفته وهو جوا فيغيريدو (João Figueiredo) (1979–1985) الذي وعد بنقل البلاد إلى الديمقراطية، وفتح حوارًا مع المعارضة، وخفف من قمع التحركات العمالية، وأصدر عفوًا عامًا، وسمح بعودة المنفيين، كما أعاد العمل بالنظام المباشر لاختيار حكام الولايات، وألغى نظام الحزبين، وسمح بالتعددية الحزبية، لتظهر مع نهاية عام 1981 خمسة أحزاب، منها حزبان رئيسان[11]. ولما حاول الحزبان التكتل استعدادًا لانتخابات عام 1982، غيرت الحكومة قواعد الانتخابات، لتمنع التحالف بين الأحزاب، وتفرض على الأحزاب التقدم بقوائم منفصلة، بهدف تعزيز التنافس بين الأحزاب المعارضة لحساب حزب الحكومة[12].

---

(10) Gill, p. 137.

(11) هما «الحزب الشعبي» و«حزب الحركة الديمقراطية البرازيلية» (The Brazilian Democratic Movement Party, PMDB)، والأخير هو وريث الحركة الديمقراطية البرازيلية، الذي ضم أيضًا عناصر كانت مسلحة سابقًا من «حركة 8 أكتوبر الثورية» التي شكلتها عناصر من الحزب الشيوعي في الستينيات، لمقاومة الحكم الدكتاتوري العسكري، ثم تحولت بالتدريج إلى حزب اشتراكي إصلاحي في التسعينيات ودعمت لولا دا سيلفا للرئاسة في عام 2002، وسُجّلت حزبًا يساريًا في عام 2008 باسم حزب الوطن الحر (Free Homeland Party). ينظر: «The Revolutionary Movement 8th October (MR8),» *World Heritage Encyclopedia*, accessed on 5/9/2016, at: https://bit.ly/3xa0tUm

(12) Gill, p. 138.

على الرغم من ذلك، فإن الأحزاب المعارضة حصلت على نتائج جيدة، وعلى الحكم في عشر ولايات[13]، فارتفعت الثقة بها، واتسعت قاعدتها الشعبية. وبدأ حكام بعض الولايات في إظهار استقلالهم عن الحكومة وإدراك أهمية التواصل مع الناخبين في الدوائر المختلفة. ومع تصاعد الأزمة الاقتصادية في منتصف عام 1982، تعزز الانقسام داخل النظام، وتصاعدت المطالب السياسية بخروج العسكريين، كما انتقد رجال الأعمال النظام علنًا أول مرة. وكان المأزق الأساسي للحكومة في هذا السياق هو عدم قدرتها على الاستمرار في تقديم المنافع الاقتصادية؛ ولذلك، عندما اختفت المنافع تراجع الدعم السياسي للنظام.

في عام 1984، اندلعت تظاهرات ضخمة للمطالبة بإجراء انتخابات مباشرة لاختيار الرئيس. وكان الجيش على اقتناع في ذلك الوقت بأن الرئيس المقبل لا بد من أن يكون مدنيًا، وذلك خوفًا من الآثار السلبية التي ستعود على الجيش إذا استمرت الحال على ما هي عليه. وبعد مفاوضات مطولة بين الحكومة والمعارضة، اجتمع أعضاء المجمع الانتخابي واختاروا مرشحًا معتدلًا من المعارضة هو تانكريدو نيفيز (Tancredo Neves)، وهو المرشح الذي لم يوحد المعارضة فقط، بل جذب أنصارًا من داخل النظام أيضًا. غير أن المرشح توفي قبل تتويجه، فاختير نائبه خوسيه سارني (José Sarney) الذي ظل في الحكم في الفترة 1985-1990[14]. وبذلك، انتهى الانفتاح بعد أكثر من عقد من الزمن بانتقال السلطة من الجيش إلى رئيس مدني، مع الحفاظ على كل امتيازات المؤسستين العسكرية والأمنية، ولنا عودة إلى هذه الامتيازات.

أثبتت الحالة البرازيلية أن الانتقال ممكن على يد العسكريين أنفسهم إذا كانت لديهم رغبة حقيقية، ووصل المعتدلون منهم إلى الحكم وقدّموا خريطة طريق واضحة تتجه فعلًا نحو الانتقال، فضلًا عن استفادة المعارضة من تراجع العسكريين والاستمرار في الضغط من أجل انتقال السلطة إلى المدنيين. ولخص فرناندو كاردوسو (Fernando Henrique Cardoso)، عالم الاجتماع

---

(13) Ibid.

(14) Ibid., p. 141.

والسياسة البرازيلي ورئيس البلاد[15] في الفترة 1995-2002 الدروس الأهم لهذه التجربة. وبحسب ما جاء في لقاء معه، كان من أهم عوامل نجاح التجربة، ظروف الحرب الباردة خارجيًا، أما داخليًا فتمت هزيمة التسلط من داخله بالتدريج. وأشار كاردوسو إلى أن من العوامل التي ساعدت على النجاح، وجود مساحة مؤسسية مهمة؛ إذ لم يغلق العسكريون البرلمان، ولم يمنعوا الأحزاب إلا فتراتٍ قصيرة؛ ما أوجد آلياتٍ للضغط والتعبئة الاجتماعية، ولا سيما في وقت الانتخابات. كما أدت الإنجازات الجزئية للمعارضة في الانتخابات إلى تعزيز الضغط على النظام[16]. وأشار أيضًا إلى أنه على الرغم من أن الاختلافات بين المعارضين أمر شائع، فإن بناء التحالفات والتعامل مع الحكومة كان أمرًا محوريًا جدًّا، في مقابل الدعوة إلى المقاطعة. ويرى أن المعارضة أصابت عندما تعاملت مع الحكومة على أساس تحقيق برنامج ديمقراطي شامل، بأهداف سياسيّة واضحة، وأهداف أخرى، مثل: دمج النساء والسود والمحليين، وتقوية المجتمع المدني[17].

ثانيًا: معالجة العلاقات المدنية - العسكرية

ساهم تماسك الجيش الداخلي[18]، إلى جانب تراجع شرعيته نتيجة قضايا الفساد، في الإبقاء على امتيازات الجيش بعد الانتقال؛ إذ نجح قادة

(15) كاردوسو عالم اجتماع وسياسة، طُرد من عمله الجامعي بعد انقلاب عام 1965، فذهب إلى المنفى في تشيلي، وعمل في العمل الأكاديمي في تشيلي وفرنسا والولايات المتحدة، حيث كتب كثيرًا عن مدخل التبعية والطبقة والتنمية، ثم عاد إلى البرازيل في عام 1968. وبمساعدة مؤسسة فورد الأميركية، أنشأ في عام 1973 جمعية علمية بحثية كانت صوتًا للمعارضة، ساهم من خلالها، قبل أن ينتمي سياسيًا، في تعزيز الحوار والنقاش داخل صف المعارضة والكنيسة. وفي مقالاته الصحافية، كان يدعو المعارضة إلى التحالف والتفاوض مع النظام، رافضًا دعوات أخرى كانت تدعو إلى المقاطعة وعدم التفاوض. ثم دخل السياسة في انتخابات عام 1978، وصار عضوًا في مجلس الشيوخ، وساهم في إنشاء الحزب الديمقراطي الاجتماعي في البرازيل، وأدّى دورًا مهمًا في وضع دستور عام 1988، وصار وزيرًا للمالية خلال عامي 1993 و1994، ثم رئيسًا بين عام 1995 ونهاية عام 2002. ينظر: Bitar & Lowenthal (eds.), pp. 12-14.

(16) Ibid., p. 12.

(17) Ibid., p. 14.

(18) Stepan, pp. 56-60.

الجيش – الذين قادوا الانتقال من أعلى كما أشرنا – في الحفاظ على امتيازات المؤسستين العسكرية والأمنية، وأهمها الإبقاء على بعض الوظائف الأمنية للجيش:

1. عدم فتح ملف انتهاكات حقوق الإنسان بحسب قانون العفو لعام 1979[19].

2. الإبقاء على درجة عالية من استقلالية الجيش في الصناعات العسكرية، والصناعات التي لها علاقة بالأمن القومي، ولا سيما في قطاعي الاتصالات والمعلومات.

3. نفوذ للجيش في الجمعية التأسيسية لوضع الدستور الجديد.

4. الحيلولة دون تبني النظام البرلماني[20]؛ إذ اعتبر جنرالات الجيش أنه سيضعف نفوذ المؤسسة العسكرية.

5. بقيت لجهاز الاستخبارات العامة – الذي كان معاديًا للديمقراطية وتورَّط أعضاؤه في الكثير من انتهاكات حقوق الإنسان[21] – صلاحيات واسعة وامتيازات متعددة[22].

هذا يعني أنه بعد انتقال السلطة من العسكريين إلى المدنيين، استمر دور الجيش في السياسة والاقتصاد والأمن، وكأنه دولة داخل دولة. ولقد ظل الأمر هكذا نتيجة ضعف الإرادة السياسية للمدنيين، وخشيتهم من انقلاب العسكريين من جديد. لكن هذه الأوضاع تغيرت تدريجيًا نتيجة عوامل كثيرة، أهمها وصول

---

(19) ينظر في شأن دور الجيش وانتهاكاته لحقوق الإنسان: Kees Koonings, «Political Orientations and Factionalism in the Brazilian Armed Forces, 1964-85,» in: Silva (ed.), pp. 13-137.

(20) Michael Ben Mckenzie, *Evolution of Brazilian Civil-Military Relations from Pacted Transition to Lula's Foreign Policy* (Monterey, CA: The Center for Civilian-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2011), pp. 20-21.

(21) كان لجهاز الاستخبارات مكتب داخل كل مؤسسة وجامعة، وكان رئيسه عضوًا في الوزارة وغير خاضع لأي رقابة. وكانت هناك منظمات أمنية متعددة داخل الجيش نفسه.

(22) Stepan, pp. 20-23.

سياسيين يتبنّون هدف معالجة العلاقات المدنية - العسكرية عبر المؤسسات الديمقراطية المنتخبة، وذلك بعد فترة من الزمن، أحجم فيها المدنيون عن الاهتمام بقضايا الدفاع في ضوء ما عاناه الجيش نفسه ما سمّاه البعض «أزمة هوية»، من جرّاء انعدام عدو إقليمي له بعد الانتقال[23]. وصارت البرازيل - عكس جيرانها الآخرين - لا تواجه أي تهديد خارجي، ولا مشكلات حدودية كبرى مع جيرانها، كما أن تنافسها مع الأرجنتين - وقت وجود العسكريين في البلدين - حُلّ، بل إن التعاون الاقتصادي والتجاري والنووي قد تعزّز بينهما لاحقًا[24].

كيف تمّت إذًا معالجة نفوذ العسكريين في السياسة تدريجيًا عبر المؤسسات المنتخبة ديمقراطيًا؟

تجدر الإشارة أولًا إلى أنه منذ انتقال السلطة بين عامي 1985 و2018، أجرت البرازيل انتخابات ديمقراطية رئاسية وبرلمانية ثماني مرات، ووصل إلى الرئاسة فيها سياسيون من حزب العمال، ومن المناضلين السابقين ضد الحكومة العسكرية؛ مثل لولا دا سيلفا (2003-2010) وديلما روسيف (Dilma Rousseff) (2011-2016). كما اتسمت الانتخابات البرازيلية بمعايير الانتخابات الديمقراطية، وبنسبة مشاركة وصلت في بعض الأحيان إلى 80 في المئة من الناخبين[25]. وما يهمنا تأكيده هنا هو أنه كلما تعزّزت الممارسة السياسية، استطاعت المؤسسات التعامل بنجاح في مسألة العلاقات المدنية - العسكرية. وارتفع دور المؤسسات الديمقراطية المنتخبة تدريجيًا في توزيع الميزانية، وفي تعزيز حقوق العمال بعد أن كان الجيش يحرّم الإضرابات العمالية ويقمعها بالقوة، كما ارتفعت سيطرة الحكومة على المشاريع التي كان يسيطر عليها الجيش في منطقة الأمازون[26].

---

(23) Ben Mckenzie, p. 31.

(24) Thomas C. Bruneau & Scott D. Tollefson, «Civil-Military Relations in Brazil: A Reassessment,» *Journal of Politics in Latin America*, vol. 6, no. 2 (August 2014), p. 120.

(25) Ibid., p. 112.

(26) Ben Mckenzie, p. 34.

ساعد دستور عام 1988 في هذا المجال، فهو وإنْ احتفظ للجيش بالأدوار الداخلية والخارجية، فإنه غيّر من الطريقة التي تُمارس من خلالها هذه الأدوار، واضعًا هذه المهمات تحت سلطة الرئيس المنتخب[27]، وأُلغي مجلس الأمن القومي الذي كان قائمًا تحت الحكم العسكري، وصار هناك ترتيب مؤسسي، على رأسه الرئيس المنتخب قائدًا أعلى للقوات المسلحة، ثم ثلاث هيئات أخرى: مجلس الجمهورية، ومجلس الدفاع القومي، ولجنة الشؤون الخارجية والأمن القومي في مجلس النواب بالكونغرس. وبقيت هذه الهيئات تعاني ضعف التنسيق بينها، وعدم توافر بيروقراطية متخصصة في شؤون الدفاع، وقصر فترة عضوية لجان الكونغرس، لكنها تطورت تدريجيًا منذ عام 1988.

في عام 1996، تمّ تعريف الأمن القومي أول مرة، وظهرت وثائق عدة ذات صلة، لكن الجيش نجح حتى عام 1999 في الإبقاء على استقلاليته ومنع إنشاء وزارة للدفاع، والإبقاء على المناصب الوزارية لقادة الجيش، وذلك بهدف إبقاء علاقته مباشرة مع الرئيس، وخوف القوات البرية من فقدان السيطرة على القوات البحرية والجوية. ونجح الرئيس كاردوسو (1995-2002) في إنشاء وزارة الدفاع، على الرغم من مقاومة الجيش، بعد أن وضع هدف إنشاء هذه الوزارة ضمن حملته الانتخابية ضمانًا لتحقيق الرقابة المدنية على الجيش. ثم نجح كاردوسو في تطوير مهماتها تدريجيًا باستخدام الكثير من الحوافز المادية على نحو أدى إلى تجريد قادة الجيش من مناصبهم السياسية، مع الإبقاء على عضويتهم في مجلس الدفاع القومي، وعلى حصانتهم ضد قضايا انتهاكات حقوق الإنسان أيضًا.

لم يُعيّن وزير مدني على رأس وزارة الدفاع إلا في عام 2007، في عهد الرئيس لولا دا سيلفا، هو نيلسون جوبم (Nelson Jobim)، وهو الوزير السابع بعد الانتقال، وكان يعمل قبل تولّي منصبه هذا قاضيًا وسياسيًا[28]. وفي نهاية حكم كاردوسو، تم تقليل عدد الضباط، كما تمت طمأنة رجال الأعمال، والموازنة

---

(27) Bruneau & Tollefson, p. 3.

(28) Ben Mckenzie, p. 33.

بين مطالب العدالة الاجتماعية والمطالب الاقتصادية. كان الرئيس معتدلًا، وصدّ الضغوط الكثيرة والسريعة، وكان معجبًا بالتجربة الإسبانية، وساهم في بناء الجسور بين الأحزاب المعارضة، وسبق له أن شارك في وضع دستور عام 1988. وكان من العوامل المحورية في نجاحه رئيسًا قدرتُه على تشكيل ائتلاف واسع، واعتماده على عائلته العسكرية للضغط على العسكر وضمّه إلى جانبه.

في عهد لولا دا سيلفا، صدرت وثيقتان تتصلان بالأمن القومي والعلاقات المدنية – العسكرية: الأولى «سياسة الدفاع القومي» (National Defense Policy)، وقد كان الغرض منها في الأساس وضع البرازيل ضمن النظام الدولي، حيث تم تحديد مفهوم الأمن ليتلاءم مع معايير الأمم المتحدة. ثم أصدر أول وزير مدني لوزارة الدفاع، نيلسون جوبم، الوثيقة الثانية في عام 2008 وهي «استراتيجية الدفاع القومي» (National Defense Strategy)، وجاء فيها خضوع الجيش للمدنيين، وتقديم حوافز لخدمة المدنيين في الجيش؛ ما أدى إلى زيادة عدد المدنيين المتخصصين في قضايا الأمن القومي وعلاج الخلل في التوازن[29].

في عهد دا سيلفا وخليفته ديلما روسيف، تمت تقوية وزارة الدفاع تدريجيًا بإنشاء هياكل جديدة داخل الوزارة، لكن التطور الأهم في تقوية الوزارة كان إنشاء هيئة الأركان العامة المشتركة في عام 2010، وكان أهم أدوارها القيام بدور الوسيط بين الحاجات العسكرية للجيش والقرارات السياسية للمؤسسات المدنية المنتخبة التي تؤثر في الجيش[30]. وفي عام 2015، تم تفويض صلاحيات الرئيس في ترقية الضباط إلى وزير الدفاع بعد مقاومة شديدة من قادة القوات المسلحة. ولا تزال مهمات الوزارة في حاجة إلى مزيد من التعزيز في ضوء نقص عدد المدنيين العاملين داخلها، ولا سيما من المتخصصين في الشؤون الدفاعية والأمنية.

---

(29) *National Strategy of Defense: Peace and Security for Brazil* (Brazil: Ministry of Defense, 2009).

(30) Marco Cepik & Frederico Licks Bertol, «Defense Policy in Brazil: Bridging the Gap between Ends and Means?,» *Defense Studies*, vol. 16, no. 3 (July 2016), p. 4, accessed on 12/11/2016, at: https://bit.ly/2VsUE1s

في الواقع، أمكن تحقيق الرقابة المدنية السياسية الديمقراطية من خلال وزارة الدفاع وسكرتاريا الأمن المؤسسي ووزارة الفدرالية العامة (Federal Public Ministry)، وقد قامت هذه الأخيرة بدور كبير في المراقبة، لأنها تمتعت بالاستقلالية وامتلكت أدوات للعمل ورصد أي انتهاكات لحقوق الإنسان، فضلًا عن الرقابة المدنية على التعليم العسكري المهني على مستويات متعددة، بما في ذلك المدارس وكليات الحرب، وتم هذا عبر طرق مختلفة، منها اجتياز اختبار يسيطر عليه المدنيون، وسيطرة المدنيين على أمور أخرى في العملية التعليمية.

كان من نتائج تحقيق الرقابة المدنية تزايد عدد الضباط العسكريين الحاصلين على درجات علمية؛ مثل الماجستير والدكتوراه، وتزايد عدد المدنيين وأساتذة الجامعات والطلاب المهتمين بقضايا الدفاع القومي، إضافة إلى عقد مؤتمرات علمية سنوية وقيام الجمعية البرازيلية لدراسات الدفاع بعقد مؤتمرات شبه سنوية، ونشر مجلة محكمة. ويوجد اليوم في البرازيل مركزان بحثيان رئيسان في الدفاع القومي، إلى جانب برامج بحثية مختلفة[31]. وفي عهد روسيف، أصدر الكونغرس في عام 2011 قانونًا لحرية المعلومات؛ ما عزّز حرية الصحافة وجهود مكافحة الفساد.

بشأن انتهاكات حقوق الإنسان إبان الحكم العسكري، صدر في عهد كاردوسو في عام 1995 قانون عُرف باسم قانون المختفين، سمح بإنشاء لجنة خاصة هي «لجنة القتلى والمختفين السياسية» (Special Commission on Political Deaths and Disappearances, (CEMDP)) أقرّت أول مرة مسؤولية النظام عن عمليات القتل والتنكيل، وسمحت لذوي الضحايا بالحصول على شهادات وفاة وتعويضات، ثم تم التحقيق في هذه القضايا. وبعد سنوات من العمل صُرفت تعويضات مالية. وفي فترة رئاسة لولا دا سيلفا الثانية، صدر في عام 2007 كتاب أبيض تحت عنوان «الحق في الذاكرة والحقيقة» وفيه نتائج التحقيقات التي جرت خلال 11 عامًا، وهو أول وثيقة رسمية تتهم عسكريين

---

(31) Bruneau & Tollefson, pp. 110, 128.

بجرائم التعذيب والإخفاء والاغتصاب والقتل وإخفاء جثث الضحايا، وتدعو المؤسسة العسكرية إلى الكشف عن الحقيقة وراء هذه الجرائم. ثم أعلنت الحكومة في عام 2009 عن مشروع إلكتروني لنشر الحقيقة تحت إشراف الأرشيف الوطني.

أدت الروابط الإقليمية والخارجية دورًا إيجابيًا، فبعد أن أيّد حكم صادر عن إحدى المحاكم في نيسان/ أبريل 2010 استخدام قانون العفو، اعتبرت محكمة الدول الأميركية لحقوق الإنسان هذا القانون لا يتلاءم مع الميثاق الأميركي لحقوق الإنسان الذي وقّعته دول أميركا اللاتينية في عام 1969، ودخل حيز التنفيذ في عام 1979[32]. ومثّل هذا التطور الخارجي علامة فارقة؛ إذ بدأت المحاكم الفدرالية في البرازيل بالنظر في دعاوى انتهاكات حقوق الإنسان. وفي آذار/ مارس 2012 تم توجيه تهمة خطف أحد النقابيين في عام 1971 إلى الجنرال والرئيس السابق لجهاز البوليس، وتوالت بعد ذلك حالات أخرى، حيث قدمت تفسيرات قانونية جديدة من أجل الالتفاف على قانون العفو، منها أن بعض الحالات لا يزال أصحابها مختفين، ومن ثم لا ينطبق عليهم ذلك القانون.

وفي عهد روسيف، أُنشئت مفوضية كشف الحقيقة (National Truth Commission) في عام 2011 للبحث في انتهاكات حقوق الإنسان خلال فترة الحكم العسكري، وبدأت المفوضية العمل في العام التالي، ومُنحت صلاحية النظر في الحالات والاطلاع على سجلات الحكومة، إلى جانب الاستماع إلى المشتبه فيهم وإلى شهادات من بقي من الضحايا الشهود. كما أُنشئت لجان حقيقة على مستوى الأقاليم داخل البرازيل، بدءًا من ولاية ساو باولو[33]. وفي عام 2014، حددت المفوضية 377 شخصًا يتحملون مسؤولية عمليات القتل والتعذيب والإخفاء القسري، منهم نحو 200 شخص كانوا في قيد الحياة.

(32) سوف نعرض الدور الذي قامت به منظمة الدول الأميركية في دعم الانتقال إلى الديمقراطية في دول أميركا اللاتينية في الفصل الحادي عشر.

(33) «Brazil Truth Commission Begins Rights Abuse Inquiries,» *BBC*, 16/5/2012, accessed on 4/9/2017, at: https://bbc.in/2pCAgjY

في عام 2014 صارت البرازيل أقرب إلى الدولة الراسخة ديمقراطيًا، حيث وُجدت الحوافز التي تساعد في إلغاء الصلاحيات العسكرية التي تحدّث عنها ستيبان، وتم تغيير هيكل الجيش لينسجم في نواحٍ كثيرة مع النموذج المتبع في دول الناتو، على الرغم من الإبقاء على نظام التجنيد الإلزامي حفاظًا على تمثيل الجيش لفئات المجتمع كافة في البرازيل التي تعاني وجوهًا كثيرةً من عدم المساواة[34]، فضلًا عن أنه لا يوجد تهديد خارجي ولا أعداء من الناحية الاستراتيجية، كما أنه لا توجد في البرازيل نزاعات حدودية كبرى مع جيرانها، مقارنة ببقية الدول الأميركية اللاتينية. ثمّ إن البرازيل غير مهددة من الإرهاب تقريبًا، وتم حل تنافسها مع الأرجنتين بعد أن كان حادًّا أيام حكم العسكريين، بل إنّ بينهما اليوم تعاونًا في المجالين التجاري والنووي، وفي صناعة الصواريخ أيضًا، وذلك داخل منظمة الدول الأميركية[35]. وكان لافتًا أن الكتاب الذي أصدره الرئيس كاردوسو في عام 2002 حول البرازيل بين عامي 1994 و2002 يحتوي على 5 صفحات فقط عن الدفاع، أما باقي الكتاب، الذي يقع في 397 صفحة، فيركز على موضوعات الاقتصاد والمجتمع[36].

يوضح الجدول (4-1) التطور الذي حصل في الامتيازات والصلاحيات التي تمتع بها الجيش خلال فترات مختلفة قبل الحكم العسكري بين عامي 1964 و1985 (20 عامًا تقريبًا) وخلاله، وبعد انتقال السلطة إلى المدنيين في عام 1985. وهي الامتيازات والصلاحيات التي تمت معالجتها تدريجيًا منذ عام 1985 حتى اليوم (نحو 34 عامًا). ويعرض الجدول في واقع الأمر 11 امتيازًا خلال أربع مراحل، كتبها ستيبان في عام 1988، وأضاف إليها توماس برونو وسكوت تلفسون مرحلة خامسة، هي مرحلة ترسيخ النظام الديمقراطي.

---

(34) Cepik & Bertol, p. 13.

(35) Bruneau & Tollefson, pp. 119-120.

(36) Fernando Henrique Cardoso, *Brazil, 1994-2002: The Era of the Real* (Brazil: Secretaria de Estado de Comunicacao de Governo, 2002).

الجدول (4-1)
صلاحيات الجيش في البرازيل في مراحل تاريخية مختلفة

الامتيازات/ الصلاحيات	الحكم المدني (1946-1964)	مرحلة القمع الشديد (1969-1972)	مرحلة الانفتاح المحكوم (1974-1979)	مرحلة الانتقال الديمقراطي (1985-1987)	مرحلة ترسيخ النظام الديمقراطي (2014-)
الدور السياسي للجيش بحسب الدستور	مرتفع	مرتفع	مرتفع	مرتفع	منخفض
علاقة الجيش بالسلطة التنفيذية	متوسط	مرتفع	متوسط	متوسط	منخفض
تنسيق العسكريين مع المدنيين في ما يخص قطاع الدفاع	مرتفع	مرتفع	مرتفع	مرتفع	متوسط
مشاركة الجيش في الوزارة	مرتفع	مرتفع	مرتفع	مرتفع	منخفض
دور السلطة التشريعية في شؤون الدفاع والأمن	متوسط	مرتفع	مرتفع	مرتفع	منخفض
دور بيروقراطية الدولة المدنية والسياسيين المدنيين في قضايا الدفاع والأمن	مرتفع	مرتفع	مرتفع	مرتفع	متوسط
دور الجيش في الاستخبارات	متوسط	مرتفع	مرتفع	مرتفع	متوسط
دور الجيش في البوليس	متوسط	مرتفع	مرتفع	متوسط	متوسط
دور الجيش في الترقيات	متوسط	مرتفع	متوسط	مرتفع	متوسط
دور الجيش في شركات القطاع العام	متوسط	مرتفع	مرتفع	متوسط	منخفض
دور الجيش في النظام القضائي	متوسط	مرتفع	مرتفع	مرتفع	منخفض

المصدر: Thomas C. Bruneau & Scott D. Tollefson, «Civil-Military Relations in Brazil: A Reassessment,» *Journal of Politics in Latin America*, vol. 6, no. 2 (August 2014), p. 114.

على الرغم مما سبق ذِكرُه، لا يزال التدافع قائمًا في البرازيل، ولا تزال مسألة ملاحقة منتهكي حقوق الإنسان خلال الحكم العسكري مسألة حية في البرازيل، كما في غيرها من دول أميركا اللاتينية. وقد وصل إلى منصب الرئاسة في أعقاب انتخابات عام 2018 مرشح أحد الأحزاب اليمينية المتشددة، جايير بولسونارو (Jair Bolsonaro)، وهو جنرال سابق وعضو في الكونغرس منذ عام 1991، ومعروف بآرائه اليمينية والشعبوية وبخلفيته الدينية، وكان قد سبق له، بوصفه عضوًا في الكونغرس، إنشاء مفوضية كشف الحقيقة، وبعد انتخابه وصف فترة الحكم العسكري بأنها كانت فترة «نظام وتقدم»[37].

(37) Daniel Wilkinson, «No Justice for Horrors of Brazil's Military Dictatorship 50 Years On,» Human Rights Watch, 13/12/2018, accessed on 12/12/2019, at: https://bit.ly/2N97aC0

الفصل الخامس

الأرجنتين

عرفت الأرجنتين - التي حصلت على استقلالها من إسبانيا في إثر ما عرف بـ «ثورة مايو» في عام 1810 - دستورين في عامي 1826 و1853، في ظل حكومة جمهورية مركزية، ثم تحولت إلى حكومة ديمقراطية مع انتخابات غير نزيهة بين عام 1852 وثلاثينيات القرن العشرين. وسيطرت أقلية من أصحاب الأراضي على الحياة السياسية أولًا، ثم ظهرت طبقات وسطى وعمالية، نافست على السلطة، بدءًا من عام 1912 بعد صدور قانون يمنح حق التصويت للجميع. ومنذ ثلاثينيات القرن العشرين، شهدت البلاد ستة انقلابات عسكرية، كان يطلق على معظمها وصف «الثورات»، وكان هناك بُعْدٌ مؤسسي لهذا التدخل؛ إذ صدر في عام 1930 حُكم قضائي بأن الانقلابات العسكرية قانونية، لأنها تحمي أرواح الناس وممتلكاتهم في حالة انهيار النظام[1].

شهدت الأرجنتين فترات عدة من الحكم العسكري[2]، كان أول هذه الانقلابات انقلاب عام 1930 الذي قاده جناح يميني محافظ داخل الجيش، ثم كان انقلاب عام 1943 ضد الحكومة المحافظة. وشهدت هذه الفترة دكتاتورية عسكرية مع انقسام طبقي، حيث شكّل خوان دومينغو بيرون (Juan Domingo

(1) Paul H. Lewis, *Guerrillas and Generals: The «Dirty War» in Argentina* (San Francisco: Greenwood Press, 2002), p. 20.

(2) هذه الفترات هي: 1930-1932، 1943-1945، 1955-1958، 1966-1973، 1976-1983.

(Perón – وكان أحد جنرالات انقلاب عام 1943 – تحالفًا بين مجموعة من الضباط ونقابات واتحادات اشتراكية وبعض الشيوعيين باسم حركة العمل القومية (Nationalist Labor Movement). وحصل هذا التحالف على دعم الطبقات العمالية، وسمي الاتجاه المعبر عنه «البيرونية». وفي المقابل ظهر تحالف مضاد للبيرونية مُكوّن من الطبقتين الوسطى والعليا.

بعد تصاعد الأزمات الاقتصادية والدعوة إلى عودة الديمقراطية، أُجرِيَت انتخابات حرة في عام 1946، فاز فيها بيرون، ليشكّل نظامًا شعبويًا جديدًا. وشهدت فترة حكمه تلك (1946–1955) نموًّا اقتصاديًا وتحسنًا في أوضاع الطبقات العاملة، كما أمّم بيرون البنك المركزي وخدمات الكهرباء والغاز والمواصلات والاتصالات، وقمع معارضيه بالقانون، وأضعف الأقليات والنخب[3]. وفي عام 1955 أطاح انقلاب عسكري نظام بيرون، قبل أن ينهي هذا الأخير فترته الثانية، لكن البيرونية ظلت باعتبارها تيارًا سياسيًا وحركةً شعبيةً. وظلت الدكتاتورية العسكرية في البلاد وسط خلافات بين العسكريين أنفسهم، وتم حظر حزب بيرون وملاحقة أنصاره وكل معارضي النظام ضمن حملة قمعٍ غير مسبوقة في تاريخ البلاد. ثم أجريت انتخابات غير حرة، تحت إشراف الجيش، وصل فيها رئيس مدني إلى السلطة، إلا أن الجيش أطاحه من جديد في انقلاب عام 1962، بعد أن أظهرت الانتخابات المحلية انتصارًا ساحقًا للحزب البيروني، ووصل رئيس مدني آخر إلى الحكم حتى عام 1966، عندما أطاحه الجيش مرة أخرى.

أولًا: خروج العسكريين من السلطة

كان نمط تدخل العسكريين قبل عام 1966 يقوم على التدخل السريع وسط أزمات سياسية واقتصادية، ثم تسليم السلطة إلى المدنيين. أما بعد انقلاب عام 1966، فلم يُسمّ الجيش حكمه «الحكم الانتقالي»، كما درجت الانقلابات السابقة، بل شكّل حكمًا دائمًا على النمط الذي سماه غييرمو أودونيل «الدولة

(3) Guido di Tella, *Argentina under Perón, 1973-76: The Nation's Experience with a Labour-Based Government* (Heidelberg: Springer, 1983).

البيروقراطية التسلطية» (Bureaucratic Authoritarian State)، وهو شكل من أنظمة الحكم كان سائدًا في دول أميركا اللاتينية؛ مثل البرازيل، وتشيلي، وبوليفيا، والباراغواي، والأوروغواي، يتفق فيه العسكريون وحلفاؤهم من التكنوقراط المدنيين على الحكم فترة طويلة من أجل إحداث تغييرات عميقة في المجتمع[4]. وكان نمط الحكم العسكري بعد عام 1966 يعادي الشيوعية، ويقترب فكريًا من الكنيسة والاقتصاد الحر، كما كان مدعومًا من الولايات المتحدة وأوروبا. واتسمت هذه الفترة بتنافس الجنرالات، حيث حكم خلال الفترة 1966-1973 ثلاثة جنرالات، وتم خلالها ملاحقة الحزب البيروني وحل الأحزاب والسيطرة على الصحافة وقمع المعارضين بشدة، وخاصة الطلاب وأساتذة الجامعات. كانت التنمية التي يفكر فيها العسكريون لا تنفصل عن الأمن القومي، ولهذا أصدرت الحكومة قانونًا جديدًا للدفاع القومي في تشرين الأول/ أكتوبر 1966 أُنشئت بموجبه هيئتان جديدتان: «مجلس الأمن القومي» و«المجلس القومي للتنمية»، تابعتان مباشرة للرئيس. ونظرًا إلى أن الأمن القومي لا يمكن تحقيقه مع وجود الشيوعية، بحسب الحكام الجدد، فقد صدر في آب/ أغسطس 1967 قانون آخر هو قانون «معاداة الشيوعية»[5].

شهدت الأرجنتين في تلك الفترة ما عُرف باسم حرب العصابات ضد السلطة بعد الانقلاب على خوان بيرون، حيث لجأت الحركة البيرونية إلى العنف، وتشكّلت حركات عنيفة من جماعات ماركسية وقروية، ارتكبت عمليات قتل واختطاف وتفجير، كما تظاهر أنصارها من أجل عودة بيرون إلى السلطة، وكان بيرون نفسه يدير حركته من المنفى[6]. وساهم قمع النظام للمعارضين في جلب التعاطف الشعبي إلى حركات العنف.

مع تصاعد الغضب الشعبي، اضطر الجنرالات إلى الخروج من السلطة، وجرت انتخابات - مُنع فيها خوان بيرون من الترشح - لكن فاز فيها مرشح

---

(4) Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1971), pp. 3-6.

(5) Lewis, pp. 14-15.

(6) Ibid.

الحزب البيروني هيكتور كامبورا (Héctor Cámpora) الذي استلم الرئاسة في عام 1973، ثم استقال للسماح بانتخابات حرة، وبالفعل جرت الانتخابات وفاز فيها بيرون، لكنه توفي بعد عام واحد في عام 1974 وحلت زوجته إيزابيل بيرون (Isabel Martínez de Perón)[7] مكانه، حيث كانت نائبة للرئيس في الانتخابات.

أعادت إيزابيل البلاد إلى السياسات الاشتراكية، لكن فترة حكمها شهدت أزمات اقتصادية، وتصاعدت عمليات العنف والاختطاف التي استهدفت الأميركيين أيضًا، كما وقّعت مرسومًا يعطي الجيش الحق في التدخل لقمع متمردين في إحدى المقاطعات، وهو أمرٌ كان يعني تقديم مبرر قانوني لتدخّل الجيش في الشأن الداخلي[8]. ومع تدهور الأوضاع، تدخّل الجيش وعزل إيزابيل في انقلاب 1976 الذي دعمته قطاعات واسعة من الشعب، أملًا في تحقيق الاستقرار والتخلص من العنف.

تدخّل الجيش كمؤسسة، وحل كثير من العسكريين محلّ المدنيين في المناصب المدنية الحكومية، الفدرالية والإقليمية، وجرى تقسيم البلاد أربعة أقسام، لكل قسم جيش يحكمه. وصارت محاربة الإرهاب من مهمات الحكم العسكري، بقيادة جورج رفائيل فيديلا (Jorge Rafael Videla) (الذي حكم الأرجنتين بين عامي 1976 و1981). أخذ هذا الجنرال، بمجرد وصوله إلى السلطة، يستخدم أداة تخويف الناس من الإرهاب لترسيخ الحكم العسكري وتبرير عمليات القمع. وسنّ النظام قوانين تحظر الأحزاب وتقيد الحريات، كما اعتمد سياسة الإخفاء والقتل والاغتصاب أمام الأهل، وفُتحت معسكرات للتعذيب والتنكيل بالمعارضين، بهدف تدمير البنية التحتية للعصابات وتصفية الحزب البيروني. وعُرفت هذه الحملة بـ «الحرب القذرة»؛ إذ اختفى عدد كبير

(7) كانت أول امرأة تحصل على لقب «رئيس»، وهي الزوجة الثالثة لبيرون، ولم تكن تملك مؤهلات الحكم، فهي لم تكمل علمها، وكانت قبل زواجها به راقصةً في ملهى ليلي.

(8) Nathaniel C. Fetting, *Enablers and Obstacles to Democratic Consolidation and Civil-Military Relations Reform: A Comparative Analysis of Argentina and Guatemala* (Monterey, CA: The Center for Civilian-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2014), p. 16.

من المواطنين، يُقدر بما بين 10 و30 ألف إنسان خلال الفترة 1976–1983 قبل أن توجد بقاياهم في مناطق نائية لاحقًا.

لم يستتب الأمر للعسكريين طويلًا؛ فعلى الرغم من قمع اتحادات العمال بشدة، فإن العمال بدأوا بمعارضة النظام من جديد في مطلع الثمانينيات. ومع نشر حالة من الخوف عند الجميع، ومع عجز القضاة عن تحدي الحكومة العسكرية، وسيطرة الأجهزة البوليسية على المجتمع، كان التطور الأهم في التعبئة هو ميلاد حركة رفض من المجتمع، وهي «حركة أمهات المختفين قسريًا»، أو ما عرف باسم (Mothers of Plaza de Mayo)، فضلًا عن إنشاء جمعية حقوقية أيضًا. وقادت حركة الأمهات حملة تظاهرات سلمية صامتة كل يوم ثلاثاء ضد الحكم العسكري. وفي عام 1982، ووسط تصاعد الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والغضب الشعبي، دخل جنرالات السلطة حربًا في جزر الفوكلاند ضد البريطانيين، على أمل أن يستعيدوا قدرًا من الدعم الشعبي، إلا أن الهزيمة العسكرية المذلة قضت على ما بقي من شرعية للحكم العسكري.

كانت الهزيمة العسكرية نقطةً فاصلةً؛ إذ أدرك العسكريون صعوبة الاستمرار في الحكم في ضوء هزيمتهم العسكرية وفشلهم السياسي، إلى جانب الضغط الشعبي. وشهدت هذه الفترة تفاوضًا بين العسكريين وبعض الأطراف البيرونية بشأن شروط الانتقال، وأهمها صدور قوانين عفو وتعهّد البيرونيين بعدم ملاحقة العسكريين. وافترض العسكريون والحركة البيرونية أن هذه الأخيرة هي الأقوى، وأنها ستصل إلى السلطة. وبعد أن حدّد الجيش موعدًا للانتخابات، فاز فيها راؤول ريتشارد ألفونسن (Raúl Ricardo Alfonsín) (1983–1989) بعد أن تعهّد بملاحقة العسكريين وإلغاء قوانين العفو. وقد ساهم نجاح الجيش في مواجهة العصابات المسلحة في تراجع تهديدها، وتعزيز غضب المجتمع من الحكم العسكري ودعم ألفونسن.

كان ألفونسن من حزب سياسي قديم هو «الاتحاد المدني الراديكالي» (The Radical Civic Union)، وهو حزب ليبرالي وسطي، ناضل كثيرًا من أجل

حقوق الإنسان، واستطاع أن يتغلب على الحزب البيروني في أول انتخابات حرة منذ انقلاب عام 1976. واللافت أن ألفونسن - الذي كان أيضًا رئيسًا لمنظمة حقوقية - أدار حملته الانتخابية ببرنامج يقوم على محاسبة العسكريين على جرائمهم في السنوات التي تلت انقلاب عام 1976، وكان انتصاره مؤشرًا دالًّا على دعم المجتمع لهذا البرنامج[9]. وعلى الرغم من أن الأرجنتين حققت منذ ذلك الوقت استقرارًا سياسيًا واقتصاديًا، فإنّ علاقة السلطة بالجيش ظلّ يعتريها الكثير من الأزمات من جرّاء الانتهاكات الواسعة لحقوق الإنسان إبان الحكم العسكري.

تجدر الإشارة إلى أن الحكم العسكري الأخير (1976-1983) حصل على دعم أميركي، أو على الأقل على سكوت الإدارة الأميركية عن حملات القمع المنظمة التي قادتها الحكومة الأرجنتينية خلال ما عرف باسم «الحرب القذرة». وأظهرت وثائق أميركية رُفع الحظر عنها في عام 2002 قول وزير خارجية الولايات المتحدة آنذاك هنري كيسنجر لجنرالات أرجنتينيين في عام 1967 بشأن حملتهم ضد المعارضين إنه «إذا كان هناك شيء لا بد من القيام به، فعليكم القيام به بسرعة»[10]. وهذا أمر قد تغيّر بعد وصول جيمي كارتر (Jimmy Carter) (1977-1981) إلى الحكم في الولايات المتحدة؛ إذ بدأت الولايات المتحدة في انتقاد سجل حقوق الإنسان هناك. ثم كشفت وثائق أخرى ظهرت في عام 2016 كيف أن كيسنجر - بعد خروجه من الإدارة الأميركية - قوّض جهود إدارة كارتر، وذلك عندما حل ضيفًا على الدكتاتور الأرجنتيني فيديلا خلال كأس العالم لكرة القدم في عام 1978 ومدحه لأنه «تخلص من الإرهاب»[11].

---

(9) Ibid., pp. 10, 13.

(10) Carlos Osorio & Kathleen Costar, «Kissinger to the Argentine Generals in 1976: 'If there are things that have to be done, you should do them quickly',» *National Security Archive Electronic Briefing Book*, no. 133, 27/8/2004, accessed on 25/11/2018, at: https://bit.ly/2JHPQBE

(11) «The Armed Forces: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance,» Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *SSR Backgrounders*, 17/11/2015, accessed on 25/11/2018, at: https://bit.ly/2N7CPDz

ثانيًا: معالجة العلاقات المدنية - العسكرية

تمثلت العوامل الأكثر أهمية في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية في الأرجنتين في عاملين: وصول رئيس مدني إلى منصب الرئيس ببرنامج سياسي يتعهد بملاحقة منتهكي حقوق الإنسان ومعالجة العلاقات المدنية - العسكرية، وإيجاد مهمات للجيش ضمن مهمات حفظ السلام الدولية والحفاظ على الجيش بعيدًا عن مهمات الأمن الداخلي.

جاء ألفونسن إلى السلطة في ظل ظروف سيئة، فالاقتصاد منهار والجيش مهزوم والمجتمع يريد القصاص من الجنرالات الذين انتهكوا حقوق الإنسان. وكان أول قراراته خفض ميزانية الجيش، وتشكيل لجنة لتقصّي انتهاكات حقوق الإنسان خلال الفترة 1976-1983، وإجراء محاكمات للعسكريين المتورطين في انتهاكات حقوقية. ورفض العسكريون المحاكمات العسكرية، وانتهى الأمر إلى القضاء المدني بحجة أن المتهمين أحيلوا على التقاعد. وبعد محاكمات لعدد من الجنرالات في عام 1985، وإدانة كثيرين منهم، صدر في كانون الأول/ ديسمبر 1986 قانون يوقف ملاحقة جنرالات انقلاب عام 1976، وذلك بعد نقاش مقتضب، وبعد أن جرى تهديد الرئيس بانقلاب جديد. ثم صدر قانون مكمل في عام 1987، يستثني الذين كانوا ينفذون الأوامر (أُلغي هذان القانونان في عام 2003، كما سنشير إلى ذلك لاحقًا). استمر ألفونسن في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، فعيّن وزيرًا مدنيًا للدفاع، وعيّن مدنيين في لجنة السلاح النووي، وأصدر قانونًا للدفاع القومي في عام 1988، يمنع الجيش من أي مهمات في الأمن الداخلي[12]. ولم ينجح هذا القانون الأخير كثيرًا في الواقع؛ إذ لم تَجرِ تقوية رئاسة الأركان تحت قيادة وزارة الدفاع التي بقيت هي الأخرى ضعيفة.

لهذا اختلف تقييم الباحثين بشأن هذه الخطوات السريعة، حيث واجهت البلاد تمرّدين كبيرين في عامي 1988 و1990. إن توقيت الشروع في معالجة

(12) Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2013), p. 156.

العلاقات المدنية - العسكرية أمر مهم، على غرار ما سنعرض له في الفصل الثاني عشر من هذا الكتاب، كما يمثل وجود تعبئة شعبية ضد الحكم العسكري عاملًا مهمًّا من عوامل النجاح، فضلًا عن تقوية المؤسسات الديمقراطية المنتخبة. كان أمام ألفونسن تحديات أخرى، أهمها تحديد المهمة الجديدة للجيش بعد خروجه من السلطة، وقد عالج ألفونسن - وكارلوس منعم (Carlos Menem)[13] (1989-1999) من بعده - بعض التحديات العسكرية الخارجية من خلال إنهاء الحرب مع تشيلي، ووقف التنافس مع البرازيل، واعتماد سياسة التعاون معها؛ ما ساهم في إنشاء منطقة بلا منازعات كبرى، ومن ثم فَقَدَ الجيش مهماته الخارجية أيضًا[14].

اتبع منعم سياسة مختلفة عن ألفونسن، مفادها المصالحة الوطنية والتهدئة مع الجيش، فأصدر عفوًا عن العسكريين الذين تورطوا في انتهاكات حقوقية؛ ما أدى إلى انخفاض شعبيته، لكنه نجح في نيل ثقة الجيش وحمايته ضد التمرد الذي واجهه، كما أنه خصص مصانع عسكرية. وفي عهد منعم - الذي شهد نحو أربع محاولات انقلابية - تمت معالجة مسألة المهمات الجديدة للجيش، وكانت الخطوة الأولى أخذ موافقة الكونغرس على إرسال قوات أرجنتينية إلى حرب الخليج الأولى في عام 1991. وتدريجيًا، صار الجيش مشاركًا بقوة في قوات حفظ السلام الدولية التابعة للأمم المتحدة، وهو أمرٌ وفّر علاقات جيدة بينه وبين جيوش دول الناتو والغرب، وقد وفّر مرتبات ومعدات ومكانة جيدة للجيش من دون أن تتحمل ميزانية الدولة الكثير. ثم وفّرت هذه المهمة الجديدة للجيش مدخلًا جيدًا لمنعم للشروع في إعادة هيكلة وزارة الدفاع ودعم الرقابة المدنية

(13) كان منعم سياسيًا من الحزب البيروني، وكان حاكمًا لإحدى الولايات في عام 1973، ثم طرده الجيش بعد انقلاب عام 1976 واعتقله، ثم صار نائبًا في مجلس الشيوخ. ناصَر منعم أيضًا الإصلاحات النيوليبرالية، أو ما يسمى «إجماع واشنطن»، وتبنى سياسة الخصخصة، واستطاع معالجة الأزمة الاقتصادية. وفي عهده أيضًا تمّت تقوية علاقة بلاده مع الولايات المتحدة وإعادة العلاقة مع إنكلترا.

(14) Fetting, pp. 23-24.

على القوات المسلحة[15]. وأصدر في عام 1992 قانونًا للأمن الداخلي. وفي عام 2001، رفض الجيش طلبًا من الرئيس فرناندو دي لا روا (Fernando de la Rúa) (1999–2001) بإخماد اضطرابات شعبية ضده، في إشارة إلى تمسكه بدوره الدفاعي فقط، ورفضه الانجرار من جديد إلى مهمات الأمن الداخلي. وفي عهد هذا الرئيس صدر قانون الاستخبارات الوطنية في عام 2001.

في عهد الرئيس نيستور كارلوس كيرشنر (Néstor Carlos Kirchner, Jr.) (2003–2007)، استأنفت سياسة معالجة العلاقات المدنية – العسكرية. ففي عام 2003، أُلغيت قوانين العفو الصادرة في عامي 1986 و1987 من دون أن يعترض الجيش، وأُعيد فتح القضايا السابقة، وأدخل كيرشنر تعديلات على قوانين تسليم المجرمين؛ ما سمح بمحاكمة الملاحقين في الخارج، ودعم طلب منظمات حكومية بتحويل مراكز الاحتجاز السابقة إلى نصب تذكارية للمختفين قسريًا، وصدّقت الأرجنتين في عام 2003 على اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بعدم تقادم جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية[16]؛ ما سهّل ملاحقة منتهكي حقوق الإنسان خلال الحكم العسكري. وحكمت المحكمة في عام 2005 بأن قوانين العفو التي أصدرها منعم غير دستورية وألغتها، ثم أحال كيرشنر عددًا كبيرًا من الجنرالات إلى التقاعد، ووضع مكانهم آخرين موالين له، كما أحال على التقاعد ضباطًا صغارًا من رافضي سياسته، وأجبر العسكريين على إزالة صور الجنرال فيديلا من مكاتبهم. ثم قام بتطبيق قانون الدفاع المدني الذي صدر في عام 1988، حيث عزّز صلاحيات رئاسة الأركان، كما قوّى مهمات وزارة الدفاع في وضع السياسات الدفاعية، وفي السيطرة على الميزانيات، وفي الترقيات وتعيين القيادات، وفتح الباب أمام المدنيين للتعيين في الوزارة. وفي عهده، عُيّنت نيلدا غاري (Nilda Garré)، وهي سجينة سابقة إبان الحرب

---

(15) Ibid., p. 25.

(16) ثمة أربع دول عربية فقط صدّقت على هذه الاتفاقية، هي: تونس (1972)، واليمن (1987)، وليبيا (1989)، والكويت (1995). ويصل عدد الدول التي صدّقت عليها حتى 8 آذار/ مارس 2019، 55 دولة فقط، ليس من بينها الدول الغربية. ينظر: «Chapter IV: Human Rights: Convention on the Non-applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity,» United Nations Treaty Collection, accessed on 25/11/2019, at: https://bit.ly/2BtentB

الموصوفة بـ «القذرة»، وزيرة للدفاع، بصفتها أول امرأة تتولى هذا المنصب بين عامي 2005 و2010، إلى جانب أن مهمات الاستخبارات صارت منصبّة على الشؤون الخارجية فقط، وقد أدخل كيرشنر إصلاحات أخرى على القضاء العسكري(17). ودعمت «حركة أمهات المختفين» الرئيس، وصارت جماعة ضغط حليفة له، لكن لم تتم إدانة جرائم العصابات المناهضة للدولة، واعتبرت ضحية لإرهاب الدولة آنذاك. واتّسمت علاقة كيرشنر بالجيش طوال مدة رئاسته بالتوتر نتيجة لكل هذه الإصلاحات.

في جوانب أخرى، أدخل كيرشنر إصلاحات في النظام القضائي، واتبع سياسات اقتصادية في مصلحة الطبقات الفقيرة، ورفض توصيات البنك الدولي وصندوق النقد، ولم تعد سياسة بلاده مع الولايات المتحدة كما كانت في عهد منعم، وعارض سياسات جورج بوش الابن في الحرب على الإرهاب. وفي المقابل، عزّز علاقات الأرجنتين داخل قارة أميركا اللاتينية، وعمل على تقوية السوق المشتركة فيها، ووثق علاقته مع لولا دا سيلفا في البرازيل وهوغو تشافيز (Hugo Rafael Chávez Frías) في فنزويلا.

حلت كريستينا دي كيرشنر (Cristina Elisabet Fernández de Kirchner) (2007-2015)، من الحزب البيروني، مكان زوجها الذي فضّل عدم الترشح لولاية ثانية، تاركًا الفرصة لزوجته، مع بقاء نفوذه في إدارة الحزب والاقتصاد. واستمرت المحاكمات في عهدها ليصل عدد الذين أدينوا إلى حدٍّ لا مثيل له في أميركا اللاتينية؛ إذ صدرت أحكام على أكثر من 500 شخص، وتمّت إدانة نحو 1000 آخرين. ومن هؤلاء قائد انقلاب عام 1976 فيديلا الذي أُدين بالسجن مدى الحياة في عام 2010، ثم أُدين مرة أخرى في عامي 2012 و2014، ومات في السجن في عام 2013. وكان قد سبق أن أُدين في عام 1985، ثم صدر في حقه عفو من منعم في عام 1990(18).

---

(17) Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei, «Asserting civilian control: Argentina,» in: Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei (eds.), *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (London/New York: Routledge, 2012), pp. 154-156.

(18) «Argentina's Former Dictator Jorge Videla Given Life Sentence,» *The Guardian*, 23/12/2010, accessed on 27/12/2018, at: https://bit.ly/2pANIov

في عام 2015 وصل الرئيس ماوريسيو ماكري (Mauricio Macri) إلى الحكم وبقي حتى عام 2019، وهو أول رئيس منتخب منذ عام 1916 من خارج الحزبين الكبيرين (البيروني اليساري، والراديكالي اليميني)؛ إذ ينتمي إلى حزب آخر من يمين الوسط. وفي عهده استمرت محاكمات العسكريين المسؤولين عن جرائم انقلاب عام 1976. وفي كانون الأول/ ديسمبر 2019 حل محله ألبرتو أنجل فرنانديز (Alberto Ángel Fernández) من حزب من مكونات الحركة البيرونية، وكان يعمل مع نيستور كيرشنر. وتبقى العلاقات المدنية - العسكرية في حاجة إلى مزيد من الصلاحيات في ضوء وجود عدد قليل من المتخصصين في قضايا الدفاع والأمن، إلى جانب العدد المحدود من المدنيين العاملين على نحو دائم في وزارة الدفاع، إضافةً إلى ضعف الأحزاب والمؤسسات السياسية.

الفصل السادس

تشيلي

عرفت تشيلي تراثًا ممتدًا من تقاليد الحكم الديمقراطي بين النخب السياسية منذ عهد الاستعمار الإسباني حتى ما بعد الاستقلال. وتضمن هذا الإرث العديد من الدساتير التي نصت جميعها على الديمقراطية، وكان أولها دستور في عام 1818. وعرفت تشيلي نظام الحكم الرئاسي منذ الاستقلال في عام 1818 حتى الحرب الأهلية القصيرة في عام 1891. وخلال هذه الفترة، سيطرت الأحزاب المحافظة على الكونغرس، فضلًا عن وجود أحزاب أخرى ليبرالية وقومية. كما عملت تشيلي بالنظام البرلماني الذي استمر حتى عام 1973، وظهرت أحزاب يسارية واشتراكية وديمقراطية اجتماعية مع ظهور هذا النظام. وفي المقابل، عرفت تشيلي حكمًا عسكريًا خلال الفترتين 1924-1932، و1973-1989 فقط.

وقد اتسمت الحياة السياسية التشيلية بالتعدد والتنوع؛ فإلى جانب الأحزاب السياسية، كانت هناك نقابات واتحادات وأندية وصحف ومجلات منوعة. وعلى الرغم من أن البلاد لم تشهد - كما شهدت غيرها من دول أميركا اللاتينية - عنفًا وصراعات وحروبًا طويلة، فإنها خَبرت فترات غير ديمقراطية أيضًا؛ أوّلها الفترة التي تلت حرب الاستقلال مباشرة، ثم كانت هناك فترة أخرى في العشرينيات من القرن العشرين عندما سيطر جنرال على البلاد فترة قصيرة، قُمع خلالها التيار اليساري والصحافة، لتنتهي بتظاهرات وتعبئة اجتماعية وانتقال من أسفل قريب الشبه بانتقال عام 1989، وذلك

بعد أزمة الكساد العظيم، وتصاعد الغضب الشعبي، ومعارضة الكنيسة للسلطة[1].

في عام 1970 وصل إلى الحكم، عبر انتخابات حرة، أول رئيس اشتراكي في أميركا اللاتينية هو سلفادور أليندي (Salvador Allende)[2] (1970-1973)، في وقت اتسم بصعود المد الاشتراكي في العالم واندلاع الحرب الباردة بين الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة. كان أليندي يقود ائتلافًا هو «الاتحاد الشعبي» (Popular Unity) الذي تكوّن من ستة أحزاب اشتراكية وشيوعية، وفاز بالرئاسة أمام مرشَّحين، أحدهما مرشح الحزب الديمقراطي المسيحي والآخر مرشح اليمين، وصدّق الكونغرس على اختياره؛ إذ كان الدستور ينص على أن يختار البرلمان الرئيس من بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في الانتخابات. وتبنّى أليندي سياسة التحول نحو الاشتراكية على نحو شامل وسريع، مستخدمًا صلاحية إصدار مراسيم رئاسية، نظرًا إلى عدم امتلاكه الأغلبية اللازمة لتمرير سياساته داخل البرلمان. ناصر أليندي الطبقات العمالية والفقيرة على حساب الطبقات الثرية، وتضمّنت سياسته أمورًا عدة، كان أبرزها سياسة التأميم في قطاعي الصناعة والزراعة، حيث أُمّمت الشركات الأجنبية التي كانت تملك امتيازات مناجم النحاس، وكان معظمها شركات أميركية، وأُمّمت أراضي الأثرياء ووزّعت على الفلاحين. وأقام أليندي علاقات قوية مع الاتحاد السوفياتي السابق وكوبا والمنظومة الاشتراكية.

لم تؤدّ سياسة أليندي إلى تغيير النظام الذي كان قائمًا منذ الاستعمار فقط، بل أدّت أيضًا إلى نتائج اقتصادية واجتماعية هائلة؛ إذ ارتفعت معدلات البطالة والتضخم، وعانت البلاد عجزًا ماليًا كبيرًا، وتبخرت الاستثمارات الأجنبية، واختفت السلع من الأسواق، واندلع الكثير من التظاهرات والإضرابات، كما

---

(1) Sam D. Scott, «Transition to democracy in Chile: two factors,» Master Thesis in Political Science, Department of Political Science, University of Montana, Missoula, MT, 2001, accessed on 23/12/2018, at: https://bit.ly/325xSiT

(2) كان أليندي رئيس الحزب الاشتراكي، طبيبًا، ووزيرًا سابقًا، وعضوًا في مجلس الشيوخ، كما ترشح مرات عدة لمنصب الرئيس.

شهدت البلاد أزمات عدة بين الصحافة والرئيس. وفي الإجمال، انقسمت البلاد بين معارض ومناصر لسياسات الرئيس.

ناصب الغرب والولايات المتحدة العداء لنظام أليندي، خوفًا من امتداد الاشتراكيين في الدول المجاورة، وأيدت إدارة ريتشارد نيكسون (Richard Nixon) (1969–1974) علنًا معارضي النظام من الأثرياء ورجال الأعمال، وفرضت عقوبات وحصارًا اقتصاديًا على النظام. وقد استخدمت الإدارة الأميركية وكالة الاستخبارات المركزية الأميركية لإحداث قدرٍ من الفوضى للتمهيد لانقلاب عسكري. وبحسب تقارير أعلنتها هذه الوكالة مطلع الألفية الجديدة، تعاونت الولايات المتحدة سرًّا مع سياسيين وصحافيين من اليمين وجنرالات من الجيش للتآمر ومحاربة الاشتراكيين وقلب نظام الحكم، وتضمّنت الأنشطة التي موّلتها الولايات المتحدة مع معارضي الرئيس أليندي إضرابات عمالية وتظاهرات شعبية احتجاجًا على ارتفاع معدلات التضخم والغلاء[3].

أولًا: نظام أوغستو بينوشيه ودور الجيش

في آب/ أغسطس 1973، ووسط انقسام المجتمع إزاء سياسات الرئيس، مُرّر قرار في غرفة من غرفتي الكونغرس، يطالب الرئيس باحترام الدستور؛ ما مثل تحديًا جديدًا أمامه. وقد بقي الجيش ملتزمًا بتقاليده في عدم التدخل في خلافات السياسيين حتى استقالة قائد الجيش الجنرال آرتر براتس (Arture Prats) في آب/ أغسطس 1973 وحلول جنرالات جدد في المواقع القيادية. وفي 11 أيلول/ سبتمبر 1973 استغل قائد الجيش – وهو الجنرال أوغستو بينوشيه (Augusto Pinochet) (1915–2006) الذي عيّنه أليندي قبل الانقلاب بنحو شهر – هذه الانقسامات، كما استغل قرارًا من المحكمة الدستورية ينتقد قرارات التأميم، وانقلب على الرئيس بحجة أنه اخترق الدستور وعرّض وحدة

(3) Peter Kornbluh, *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability* (New York: The New Press, 2013), pp. 1-78, 280-281; Peter Kornbluh, «CIA Acknowledges Ties to Pinochet's Repression: Report to Congress Reveals U.S. Accountability in Chile,» The National Security Archive, 19/9/2019, accessed on 23/8/2020, at: https://bit.ly/2C5mysB

البلاد للخطر، وقُتل أليندي في أثناء الانقلاب. وأيدت أحزاب يمينية الانقلاب، كما أيدته الكنيسة في البداية، ثم عارضته في ما بعد. واعترفت الولايات المتحدة فورًا بالنظام الجديد، وأعانته حتى نهاية السبعينيات.

بدأ بينوشيه عهده بإعلان حالة الطوارئ، وتعليق العمل بدستور عام 1925 والحريات المدنية، وتجريم الأحزاب والجماعات الاشتراكية والشيوعية التي كانت تشكل الائتلاف الذي شكله أليندي. كذلك، حلّ الكونغرس كل الأنشطة السياسية وجرّمها، وأحكم الرقابة على الصحف، وحارب المفكرين والكتّاب، وفَصل أيضًا عمداء الكليات وأساتذة الجامعات المحسوبين على اليسار، وحلّ اتحادات الطلاب ومنظمات المجتمع المدني. مارس بينوشيه سياسة قمعية شديدة ضد معارضيه، إذ شهدت تلك الفترة انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان، شملت في الأيام الأولى للانقلاب عشرات الآلاف من الضحايا من جرّاء عمليات قتلٍ وإخفاءٍ قسري وتعذيبٍ ونفيٍ، بل تمّت ملاحقة المعارضين في المنافي أيضًا[4]. كما أنشأ بينوشيه مكتبًا للشباب في تشرين الأول/ أكتوبر 1973 لجلب الدعم إلى النظام، وكان من أدوات بينوشيه - للحصول على الشرعية وإظهار أن نظامه يحظى بدعم شعبي - عقد استفتاء، جاء فيه أن نحو 76 في المئة من الناخبين يؤيدون الحكم العسكري وسياساته[5]. وبعد أن أحكم بينوشيه قبضة الجيش وأجهزة الأمن على المجتمع، أحكَمَ هو قبضته الشخصية على الجيش، عبر تغيير نظم الترقية والتقاعد وطرد الجنرالات المشكوك في ولائهم، ثم جرى التخلص من المناوئين له من العصبة العسكرية التي قادت الانقلاب.

انقلب بينوشيه على الحكم المدني عبر عصبة عسكرية ضمت قادة الجيوش البرية والبحرية والجوية والبوليس، وحكم في البداية من خلال

---

(4) قدرت دراسة صدرت في عام 2007 أن عدد المنفيين وصل إلى نحو 200 ألف، أي ما يمثل 2 في المئة من سكان البلاد آنذاك، ينظر: Thomas C. Wright & Rody Oñate Zúñiga, «Chilean Political Exile,» *Latin American Perspectives*, vol. 34, no. 4 (July 2007), p. 31.

(5) Fraser Abbott, «Building Opposition Unity in the Transition to Democracy: The Chilean Case,» Master Thesis, Department of Political Science, The University of Calgary, Alberta, Canada,1998, pp. 38-41.

مجلس عسكري يضم هؤلاء القادة، وكان الاتفاق أن يتداول هؤلاء الحكمَ، إلا أنه أعلن نفسه رئيسًا للبلاد في كانون الأول/ ديسمبر 1974 ليستمر في الحكم سبعة عشر عامًا.

أمّا من الناحية الاقتصادية، فاتبع بينوشيه سياسة اقتصادية نيوليبرالية، مستعينًا بعدد من المتخصصين التشيليين الذين تلقوا تعليمهم في جامعة شيكاغو الأميركية على يد ميلتون فريدمان (Milton Friedman) وعلى يد أرنولد هاربرغر (Arnold Harberger)، والذين أطلق عليهم «أولاد شيكاغو» (Chicago Boys). وكان هؤلاء مدعومين من الولايات المتحدة والمؤسسات المالية الدولية. وقامت سياسة بينوشيه على إلغاء قرارات التأميم والعودة إلى خصخصة الشركات، وفتح البلاد أمام الاستثمارات الأجنبية، وإلغاء الاتحادات العمالية والحد الأدنى للأجور، كما تقرر إنشاء بنك مركزي مستقل. وبعد فترة من الأزمات والتراجع الاقتصادي، بدأ الاقتصاد في تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة، وحققت الميزانية فائضًا.

في مجال السياسة الداخلية، أصدر بينوشيه دستور عام 1980، حيث عيّن اللجنة التي وضعته، ومرره عبر استفتاء معيب من الناحيتين الدستورية والإجرائية، فضلًا عن استخدام العديد من طرق التحايل وتزوير إرادة الناخبين والترهيب لتمريره، بما في ذلك عدم تسجيل الناخبين، واحتساب أوراق التصويت الفارغة تصويتًا لمصلحة الدستور، وغير ذلك[6]. دخل الدستور حيز التنفيذ في آذار/ مارس 1981 باسم «دستور الحرية»، وفيه قنّن، أو دَسْتَرَ، بينوشيه نظامه المطلق عبر هيكلية واضحة للحكومة مع سيطرة الرئيس عليها. كان المنصب الأهم هو منصب الرئيس الذي أسندت إليه صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة، وصارت مدة الرئاسة ثماني سنوات. أما صلاحية الكونغرس، بمجلسيه، فكانت شبه شكلية. وفي ما يخص العلاقات المدنية - العسكرية، شكّل بينوشيه بنص دستوري «مجلس الأمن القومي» الذي كان تحت رئاسته،

---

(6) Lisa Hilbink, *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 131-132.

وكانت مهماته متسعة، وشملت صلاحيات شبه تشريعية، كما غلب على تكوينه فئة العسكريين والمحافظين. ووضع الدستور نظامًا انتخابيًا يميز ضد اليسار ويحابي اليمين، وذلك عبر التلاعب بتقسم الدوائر الانتخابية لمصلحة فريق أو تيار محدد، أو ما يعرف في كتب السياسة بـ «الجيريمندرية» (Gerrymandering).

على الرغم من هذا كله، فإن الدستور احتوى على إطار زمني للعودة إلى الانتخابات الحرة بعد فترة حكم انتقالية لبينوشيه مدتها ثماني سنوات، تنتهي في عام 1988؛ إذ يُعقد استفتاء يقرر الناخبون فيه ما إذا كان على بينوشيه الاستمرار في الحكم ثماني سنوات أخرى أم لا. وفي حالة التصويت بـ «لا»، أي رفض استمرار بينوشيه، تجري انتخابات رئاسية وبرلمانية حرة بعد سنة، أي في عام 1989.

ثانيًا: تكتل المعارضة ونجاح الانتقال إلى الديمقراطية

لم تكن عملية الانتقال في تشيلي عملية انتقال برغبة وتحت إشراف الدكتاتور، أي من أعلى فقط، كما لم تكن أيضًا عملية انتقال من خلال الميثاق وتفاوض النخب (Pacted Democratic Transition) فقط، بل كانت أيضًا مزيجًا من عوامل عدة داخلية وخارجية. وتراجع الغرب عن دعمه نظام بينوشيه بعد أن فاقت انتهاكاته حقوق الإنسان الكثير من الحدود، لكن العامل الأهم من هذا هو الرفض الشعبي واستمرار التظاهرات والتعبئة ضده. فالتعبئة الشعبية هي التي دفعت الدكتاتور إلى التراجع، وساهمت أيضًا في دفع الغرب إلى رفع يده عنه. وفي الواقع، تمثّل العامل الداخلي في نوعين من العمل السياسي: الأول، حركات الاحتجاج والتعبئة الشعبية على الأرض؛ والثاني، تحرك الأحزاب السياسية وتكتلها واتفاقها على هدف مشترك وعلى مرشح واحد للمعارضة ضد مرشح السلطة، ودور القادة السياسيين وقدرتهم على التعلم من التجارب السابقة، وعلى تجاوز الاستقطاب وخلافات الماضي والتكتل من أجل مصلحة مشتركة لموازنة قوة النظام والاستفادة من خطوات الانفتاح الذي أعلنها. إن الاحتجاجات بمفردها لا تقيم نظامًا سياسيًا جديدًا، وقد تؤدي إلى مجيء دكتاتور جديد، أو الدخول في فترة من عدم الاستقرار. ولهذا ثمة حاجة دومًا

إلى عمل الأحزاب والتكتلات السياسية والنخب السياسية لأجل وضع بديل من النظام السياسي القائم، والدخول في عملية سياسية تقوم على الحوار والمساومات والتنازلات المتبادلة.

ترتد جذور الاحتجاجات الشعبية في تشيلي إلى مطلع الثمانينيات، حيث ظهرت لأسباب عدة، أهمها الأوضاع الاقتصادية الضاغطة نتيجة أزمة النفط في عامي 1981-1982، وما ترتب عليها من أزمات مالية لاحقًا، إلى جانب مسألة انتهاكات حقوق الإنسان والاستياء الدولي منها. كما بدأ بعض جنرالات الجيش تدريجيًا في الابتعاد عن بينوشيه والإعراب عن أهمية عودة الحكم المدني، فضلًا عن تصاعد ضغوط رجال الأعمال وضغوط الخارج ضد مد عمر الدكتاتورية. ولهذا، بدأ الدعم الشعبي للنظام يتراجع في ضوء هذه الأمور، وضمت الاحتجاجات فئات منوعة من المجتمع؛ مثل العمال، والطلاب، والنساء. وكانت اتحادات العمال تعمل على الرغم من حظرها، كما تشكلت حركات احتجاجية جديدة، وقامت الكنيسة الكاثوليكية أيضًا بدور مهم في عمليات التعبئة هذه، عبر منشوراتها الناقدة انتهاكات حقوق الإنسان، ومن خلال حث قادتها أيضًا المعارضة على التكتل ونبذ خلافات الماضي ووضع بديل من النظام القائم.

ساعدت الاحتجاجات في تشكيل تحالف سياسي هو «التحالف الديمقراطي» في آب/أغسطس 1983 بعد عشر سنوات من الانقلاب، تشكّل من ستة أحزاب من مختلف التيارات السياسية ما عدا الحزب الشيوعي. وكان على رأس مطالبه الاستقالة الفورية لبينوشيه وتشكيل حكومة انتقالية، وانتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد، ثم عقد انتخابات رئاسية وبرلمانية. وفتح بينوشيه قناة اتصال مع قادة التحالف للاستماع إليهم، بوساطة الكنيسة التي أدّت دورًا مهمًّا. ولم ينجح التحالف في مسعاه؛ إذ رفض النظام مطالبه، إلا أن هذا الأخير أرخى قبضته قليلًا على الحريات المدنية والإعلام والصحافة.

شهدت هذه الفترة أيضًا تكتل الشيوعيين والمطالبة باستقالة بينوشيه، إلى جانب تكثيف الإضرابات والاحتجاجات، وقاد الجناح المسلح للشيوعيين

عمليات عنف ضد النظام، وهو أمرٌ ردت عليه الحكومة بعنف أكبر[7]. وبعد فشل هذه التحالفات، عادت الأحزاب إلى انشقاقاتها، فكانت هناك أحزاب في اليمين وأخرى في اليسار، وبينهما أحزاب الوسط. لكن استمرت حوارات قادة المعارضة، وظهرت أيضًا لقاءات تجمع المعارضين والأكاديميين للوصول إلى أفضل استراتيجية من أجل الاتفاق على كتلة معارضة منظمة. وكان من أهم هذه اللقاءات ما عرف باسم «سيمنار توباهو» (The Tupahue Seminar) في أيلول/سبتمبر 1984، حيث اجتمع أول مرة منذ الانقلاب معارضون وشخصيات بارزة من داخل الحكومة لمناقشة موضوعات مثل الإصلاحات الاقتصادية للحكومة العسكرية وتعديل الدستور ومقترحات نقل السلطة إلى المدنيين. وكان أبرز ما في هذا اللقاء هو تأكيد باتريسيو أيلوين[8] (Patricio Aylwin) أمرين: أولهما أهمية العمل من داخل الدستور باعتباره القانون الذي يحكم البلاد بغضّ النظر عن الخلافات السابقة حول شرعيته، وثانيهما أن استمرار التظاهرات والعنف ضد النظام لن يقوي إلا النظام، لأنه سيمدّه بذريعة حماية الأمن وتأخير الانتقال إلى الديمقراطية. كان رأي أيلوين هو أنه حتى لو أدّت التظاهرات إلى إسقاط النظام، فإن أي نظام مدني سيحل محله سيخلق أزمات جديدة تؤدي إلى انقلاب جديد أو إلى عصيان مسلح لليسار العنيف. ومن ثم كان يرى أن الطريق الأفضل هي الوصول إلى إجماع وطني بين قوى المعارضة للتفاوض بشأن انتقال تدريجي للسلطة. وكان هذا يعني الانتظار أربع سنوات حتى استفتاء عام 1988، واختلفت الآراء حول حديث أيلوين بين مؤيد ومعارض[9].

قادت الكنيسة في منتصف عام 1985 وساطة أخرى لحوار جديد من أجل التفاوض مع النظام، ونجحت جهود الكاردينال خوان فرانسيسكو فريسنو (Juan Francisco Fresno) (وكان رئيس أساقفة سانتياغو دي تشيلي بين عامي

---

(7) Abbott, pp. 73-74.

(8) كان أيلوين رئيس الحزب الديمقراطي المسيحي، وأستاذًا جامعيًا، ومحاميًا، وكاتبًا، وعضوًا سابقًا في مجلس الشيوخ، ثم صار رئيسًا للدولة بعد ذلك.

(9) Abbott, pp. 77-80.

1983 و1990، ثم رُقّي إلى رتبة الكاردينال في عام 1985) في تشكيل جبهة معارضة موسعة من 11 حزبًا سياسيًا من مختلف التيارات وتوقيع «الميثاق الوطني» (The National Accord). كان فريسنو مقتنعًا بأن الجميع متفق على الهدف ومختلف في الوسيلة، وحان الوقت للقضاء على عدم الثقة السائدة بين السياسيين، والعمل على أساس الحدّ الأدنى المشترك (Minimum consensus). تضمن الميثاق المطالبة بانتخابات مباشرة للرئيس وانتخابات برلمانية جديدة بدلًا من استفتاء عام 1988، وبإصلاحات دستورية شاملة لتقليل صلاحيات الجيش ورفع الطوارئ وإنشاء نظام لتسجيل الناخبين ووضع قانون انتخابي جديد وعودة المنفيين. رفض بينوشيه الميثاق، وعندما أعرب بعض الجنرالات عن بعض الدعم لهذه المطالب، أحالهم إلى التقاعد[10]. وعلى الرغم من تداعي هذا التحالف بعد ذلك، فإنه أثبت أن في إمكان الأحزاب العمل معًا، كما كان دليلًا على أن الأحزاب ارتضت العمل من داخل النظام، بدلًا من الوقوف عند مسألة شرعية الانقلاب، والدستور الذي وضعه بينوشيه.

تشكلت بعد هذا «الجمعية المدنية» (Civic Assembly) من اتحادات عمالية ومهنية وجماعات ضغط أخرى، بهدف إنهاء الحكم العسكري. وكانت قناعة هؤلاء أنه حان الوقت لهم، بوصفهم جماعات مدنية، للتوسط بدلًا من الأحزاب السياسية والاستقطاب الذي يعيشون فيه. ولما بدأت الجمعية بالتعبئة الشعبية، ألقى النظام القبض على قادتها، وقُتل شابان من منظمي التظاهرات؛ ما أشعل حملة غضب في الصحافة الدولية. وعلى الرغم من القمع، فإن الاحتجاجات بقيت، وكان إنجازها الأهم هو أنها مهّدت الأرض لعمل الأحزاب السياسية والنخب السياسية من جديد بعد سنوات من قتلٍ واعتقالٍ ونفيٍ لجُلّ السياسيين من مختلف التيارات.

شددت الحكومة سياستها القمعية ضد الجماعات اليسارية العنيفة وضد جماعات المعارضة السلمية بعد أن اكتشفت كميات كبيرة من السلاح في الشمال في آب/ أغسطس 1986، وبعد محاولة الهجوم على موكب بينوشيه

(10) Ibid., p. 86.

في أيلول/ سبتمبر. وكانت رواية النظام هي؛ إما بقاء النظام والأمن، وإما العودة إلى حالة الفوضى التي كانت خلال عهد أليندي.

مع اقتراب موعد الاستفتاء المُجَدول في تشرين الأول/ أكتوبر 1988، حافظ بينوشيه على الإطار الزمني الوارد في الدستور، على الرغم من احتمالات خسارته الاستفتاء. وبهدف مواجهة الخطر الشيوعي، بدأ وزير داخليته التفاوض مع أطراف المعارضة لوضع قانون الانتخابات بشرط واحد هو اعتراف هذه الأطراف بشرعية الدستور. وعلى الرغم من رفض الأحزاب، فإن الوزير وضع المزيد من القيود على الأحزاب حتى تسجل بوصفها «أحزابًا وطنية» في القانون الذي صدر في آذار/ مارس 1987، ومنها شرط أن يسجل في كل حزب نصف في المئة من الناخبين في ثماني مناطق من الثلاث عشرة منطقة للدولة، إلى جانب شرط أن يحصل كل حزب على 5 في المئة من جملة الأصوات في انتخابات الكونغرس حتى يحتفظ بصلاحية تسجيله حزبًا. كما تم منع مشاركة الأحزاب في الاتحادات والمنظمات الاجتماعية، ومنع أي تمويل من الخارج[11].

لم تجد الأحزاب مفرًّا من العمل ضمن هذه القيود، ومع فتح باب تسجيل الناخبين ورفع الحظر عن الأحزاب قبل الاستفتاء، بدأت الأحزاب في العمل بحسب مشروعٍ سياسي منظم يدور حول هدف محدد هو التصويت بـ«لا». وشهدت الأحزاب الرئيسة مراجعات ونقاشات مكثفة، فداخل الحزب الديمقراطي المسيحي كان الخلاف الأكبر بشأن الاختيار بين التحالف مع قوى اليمين فقط، أو العمل على بناء تحالف أوسع من جميع التيارات، وانتصرت فكرة التحالف الواسع. أما داخل تيار الاشتراكيين فكان الصراع حول طبيعة الاشتراكية، وقام العائدون من المنفى بدور مؤثر في دفع التيار إلى الاعتدال وتبنّي الاشتراكية الديمقراطية والتخلّي عن المقولات والسياسات الماركسية - اللينينية.

(11) Ibid., p. 95.

تشكّل في شباط/فبراير 1988 تكتل حزبي باسم «ائتلاف الأحزاب من أجل الديمقراطية»[12] (The Concertación) من 11 حزبًا من مختلف التيارات من اليسار والوسط، ما عدا أحزاب اليمين المتطرف والحزب الشيوعي. وكان الحزبان الرئيسان هما الحزب الديمقراطي المسيحي[13] والحزب الاشتراكي. والهدف هو عودة الديمقراطية عبر تشكيل بديل من النظام، ومن ثم تمكين المعتدلين داخل النظام من المبادرة والعمل على خروج العسكريين من السلطة. وتضمن برنامج التحالف وضع قانون جديد للأحزاب وعودة المنفيين وتعديل الدستور لرفع الحظر عن اليسار. كما اهتم التحالف بقضايا البطالة والتنمية والفقر، بدلًا من الاختلافات الأيديولوجية بين مكوناته المختلفة. كان رئيس الحزب الديمقراطي المسيحي أيلوين من أنصار العمل من داخل النظام بحسب الإطار الزمني الذي حدده دستور بينوشيه. وعلى الرغم من معارضة الاشتراكيين لهذا في البداية، فإنهم عادوا وتوافقوا على رأي أيلوين.

من المفارقات هنا أن الولايات المتحدة التي ساعدت انقلاب بينوشيه وموّلته، أخذت تساعد المعارضة في التخلص منه، وتضمّنت هذه المساعدة جهود السفير الأميركي في مساعدة المعارضة في التحالف، إلى جانب تمويل مشاريع بحثية بشأن الانتقال إلى الديمقراطية وعودة الجيش إلى ثكناته[14]. وشهدت هذه الفترة أيضًا نشاطًا من الكنيسة، ومن المراكز البحثية، بغرض جمع أحزاب المعارضة لمناقشة أفضل السبل للتكتل والعمل المشترك، وقد دأبت هذه المراكز على إجراء استطلاعات رأي على نحو مستمر خلال الحملة الدعائية، راصدةً تصاعد أنصار «لا». والتزمَ النظام بقرار صدر من المحكمة الدستورية في عام 1985، يُلزم أنصار «نعم» وأنصار «لا» بفترات إعلامية

---

(12) ظل هذا التحالف قائمًا حتى عام 2010، عندما كسب مرشح المحافظين الانتخابات الرئاسية، فحلّ محلّه تحالف جديد اسمه «تحالف الأغلبية الجديدة».

(13) هو حزب محافظ، ترجع جذوره إلى ثلاثينيات القرن العشرين، أيّد انقلاب عام 1973، إلّا أن مواقفه اعتدلت وأصبح مناصرًا لإخراج العسكريين من السلطة، وصار من أحزاب الوسط إلى حد بعيد.

(14) Paul E. Sigmund, *The United States and Democracy in Chile* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993), p. 167.

متساوية وفي مواعيد محددة. كما سمح النظام لبعض المنفيين بالعودة. ومع هذا استمرت الحملة الدعائية للنظام في وصف أنصار «لا» بأنهم دعاة فوضى، معتبرةً أن «لا» ستعيد البلاد إلى فوضى عهد أليندي. وروّجت الحملة أيضًا أنّ الإنجازات الاقتصادية معرضة للخطر إذا عاد الحكم المدني. وكان بينوشيه وجنرالاته على يقين بأنهم سينتصرون في الاستفتاء، على الرغم من بعض استطلاعات الرأي التي شككت في ذلك.

عُقد الاستفتاء بالفعل في 5 تشرين الأول/أكتوبر 1988 بنسبة حضور فاقت 90 في المئة، وجاءت نتيجته ضد بقاء بينوشيه في الحكم بنحو 56 في المئة، في مقابل 43 مع بقائه. وعلى الرغم من الدعاية الحكومية القوية لمصلحة بقاء الدكتاتور، فإن تحالف المعارضة قام بحملة تعبئة شعبية منظمة، استخدم فيها حملات دعائية قوية، فضلًا عن أن المعارضة حصلت على دعم الجماعة الدولية، وقد كانت فِرقٌ من المراقبين الدوليين حاضرةً في الاستفتاء. ولم تخْلُ هذه المرحلة من القمع الأمني، حيث شهدت الشهور السابقة للاستفتاء عمليات اعتقال استهدفت عددًا كثيرًا من المعارضين، كما تم التدخل في الإعلام. واستمرت الجماعات اليسارية العنيفة في أعمالها المسلحة ضد النظام، وقاطع الحزب الشيوعي الاستفتاء، رافضًا ما سمّاه «الديمقراطية المحدودة».

بحسب الدستور، بقي بينوشيه في الحكم سنة واحدة، حتى موعد الانتخابات الرئاسية في كانون الأول/ ديسمبر 1989. وخلال هذه السنة، ومع استمرار ضغوط المعارضة وبعض جنرالات الجيش، قَبِلَ بينوشيه بتعديلات الدستور التي طالبت بها المعارضة، والتي من أهمها تقليل صلاحيات الرئيس وجعل مدة الرئاسة أربع سنوات، وتقليل صلاحيات مجلس الأمن القومي والحد من صلاحيات الجيش داخله، إضافةً إلى تعديلات أخرى تخص الكونغرس. وفي المقابل، أنشأ بينوشيه البنك المركزي، وكان قد صدر قرار سابق بإنشائه، لكنه لم يُنفذ. أراد الدكتاتور أن يوضع هذا القرار موضع التطبيق قبل مغادرته لضمان عدم إلغاء سياساته الاقتصادية النيوليبرالية. ومُررت هذه التعديلات في استفتاء خاص بها في تموز/ يوليو 1989.

استمر تكتل الأحزاب - الذي قاده حزبان رئيسان هما الحزب الديمقراطي المسيحي والحزب الاشتراكي - بعد الاستفتاء، نظرًا إلى إدراك قادته خطورة الأوضاع وأهمية التوافق بدلًا من التنافس الأيديولوجي، وذلك حتى يتم إنجاز الانتقال إلى الديمقراطية. ولهذا قدّم التكتل مرشحًا واحدًا في انتخابات الرئاسة هو رئيس الحزب الديمقراطي المسيحي باتريسيو أيلوين الذي فاز بالرئاسة (1990-1994). وعندما خسر بينوشيه الانتخابات، وحل محله أيلوين في آذار/مارس 1990، ظل بينوشيه قائدًا للجيش بنص الدستور، وذلك حتى آذار/مارس 1998، كما جرى تحصينه هو وباقي الجنرالات من أي ملاحقات بسبب انتهاكات حقوق الإنسان بعد انقلاب عام 1973. كان التطور الأهم في الانتخابات الرئاسية هو تكتل أحزاب الوسط واليسار وتقديمهم أيلوين مرشحًا للرئاسة. وكان مرشح النظام هو هيرنان بوشي (Hernán Büchi) الذي كان مرشحًا لحزبين من اليمين المحافظ. كذلك، كان هناك مرشح ثالث عن حزب يميني شعبوي. وبينما تضمن برنامج أيلوين موضوع انتهاكات حقوق الإنسان، لم يكن مرشح النظام مهتمًا بهذا الموضوع. أما الانتخابات البرلمانية، فضمنت لبينوشيه وأنصاره من اليمين أغلبية تمنع تعديل الدستور.

باختصار، كان على خصوم الأمس العمل معًا، وترتيب أولويات العمل، والتعلم من انقسامات الماضي؛ من أجل تحقيق مصلحة مشتركة هي عودة الديمقراطية وإخراج العسكريين من السلطة. كان التكتل الذي ظهر في تشيلي من أحزاب مختلفة عدة وتيارات فكرية متباينة، وكان هناك تاريخ من الاستقطاب الحادّ بينها. أدركت هذه الأحزاب أمرين مكّناها من الانتصار في نهاية المطاف: الأول خطورة سياسات النظام والكوارث التي يرتكبها، والثاني أهمية الاتفاق على الديمقراطية بوصفها مصلحة مشتركة ونظامًا سياسيًا بديلًا من إدارة الدولة وتسوية أي اختلافات بطرق هادئة. كان تكتل هذه الأحزاب هو الطريق الوحيدة لموازنة قوة النظام، ومن دونه كان يمكن أن يستمر النظام، مستفيدًا من اختلافات أطراف المعارضة.

كانت أولى خطوات التكتل والعمل المشترك هي الاعتراف بمسؤولية هذه الأحزاب والنخب عما حدث وإتاحة الفرصة للانقلابيين للتدخّل، ثم

البحث عن طرق لتجاوز خلافاتهم وتقديم تنازلات متبادلة ووضع خطوات محددة لبناء تكتل سياسي معارض. وتَطَلَّبَ هذا عملية من الحوارات والمساومات والتنازلات المتبادلة داخل أطراف المعارضة ذاتها. واعترف الاشتراكيون بمسؤولية قادتهم عن تمهيد الأرض لانقلاب عام 1973، وتخلوا عن برنامجهم الثوري الشامل. وفي المقابل، تخلت أحزاب الوسط عن روابطها القديمة بالنظام، وأعلنت بوضوح موقفها لمصلحة الحكم المدني وإخراج العسكريين من السلطة. وأدى قادة الأحزاب دورًا محوريًا خلال تلك الفترة؛ إذ تعلموا أشياء كثيرةً، أهمها كيفية استخدام الاحتجاجات الشعبية للضغط على النظام، والدخول في نقاشات مع النظام نفسه حول ضمان عملية انتخابية عادلة وضمان حرية الصناديق ونزاهتها، والاستفادة من خطاب الأطراف المتشددة والتحوّط في قائمة المطالب المقدمة للنظام احترازًا من عودة النظام إلى التشدد.

ثالثًا: معالجة العلاقات المدنية – العسكرية

خرج بينوشيه من السلطة، لكنه ظل قائدًا للجيش حتى عام 1998 كما أشرنا. وقد ظل هناك نفوذ كبير للجيش، حيث استمر العمل بالدستور الذي وضعه، وفيه مجالات عدة تتصل باستقلالية المؤسسة العسكرية، أولها حق الجيش في التدخل لقمع أي تيارات هدّامة، لأن من مهماته «ضمان النظام المؤسسي للجمهورية»، وهو أمرٌ كان يعني التأكد من استمرار أيديولوجيا محددة. أما المجال الثاني، فهو وجود عسكريين في فروع الحكومة كافة، وقد مُنح قادة الجيش والشرطة أربعة مقاعد من المقاعد التي يُعيّن أعضاؤها في الكونغرس، إلى جانب أن بينوشيه حجز مقعدًا خامسًا له بعد انتهاء مدته في قيادة الجيش في عام 1998. كما كان للجيش الحق في تعيين عضوين من الأعضاء التسعة للمحكمة الدستورية التي لها حق المراجعة القضائية للقوانين، فضلًا عن أن أغلبية مجلس الأمن القومي كانت من العسكريين. أما المجال الثالث، فهو عدم السماح للرئيس بتغيير قادة الجيش أو عزلهم، إضافة إلى أن تعديل الدستور في هذه المجالات كان شبه مستحيل؛ إذ لا بد من أن يتم

بعد دورتين مكتملتين للكونغرس، وأن يحصل التعديل على أغلبية الثلثين في غرفتي الكونغرس(15).

كما أضاف القانون الأساسي للقوات المسلحة الذي أصدره بينوشيه في عام 1989 (قبل خروجه بأسبوعين من السلطة) أمرين آخرين: سلطة الجيش في تحديد العقيدة العسكرية والتعليم العسكري، وتحديد حد أدنى لميزانية الجيش من الإنفاق العام للدولة. وكان قانون آخر قد صدر قبل انقلاب بينوشيه ضَمن للعسكريين نسبةً محددةً من العائدات السنوية لشركات النحاس العامة، وعزّز بينوشيه هذا خلال حكمه. ووضع بينوشيه شرطًا لتعديل هذه القوانين المنظمة للقوات المسلحة هو ضرورة موافقة المحكمة الدستورية عليها، وهي المحكمة التي كان هو يسيطر على تشكيلها كما أشرنا، وقد عيّن سبعة من قضاتها مدى الحياة، وكانوا جميعهم من الموالين له(16)، فضلًا عن أمور أخرى كانت تمثل في حد ذاتها عقبات كبرى أمام معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، أهمها مسألة انتهاكات حقوق الإنسان في عهد بينوشيه وملاحقة المسؤولين عنها، ومنافسة العسكريين المدنيين في مجالات صنع السياسات العامة في الدولة، وضعف وزارة الدفاع وقت الانتقال إلى الديمقراطية في عام 1990(17).

على الرغم من كل هذه العقبات - التي جعلت كثيرين من الباحثين يكتبون بتشاؤم كبير عن إمكانية معالجة العلاقات المدنية - العسكرية في تشيلي وإخضاع الجيش لرقابة المؤسسات المدنية المنتخبة - فإن هذه الأمور كلها جرت معالجتها تدريجيًا على يد الحكومات الديمقراطية المتلاحقة عبر المؤسسات الديمقراطية، وعلى الأخص منها الكونغرس؛ ما خالف الكثير من التوقعات. وأنجزت الأحزاب والمؤسسات الديمقراطية والنخب السياسية أمورًا عدة منها: تعزيز دولة القانون والمؤسسات الديمقراطية، والاستقرار السياسي، والأداء الاقتصادي الجيد، وتحديث الجيش ورفع ميزانياته،

(15) Lucas B. Gunnels, *Defying Predictions? Chilean Civil-Military Relations Since 1991* (Monterey, CA: The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2010), p. 20.

(16) Hilbink, p. 159.

(17) Gunnels, pp. 4-5.

ومحاكمة بينوشيه وجنرالات آخرين مسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان بعد انقلاب عام 1973.

يقتضي فهم العلاقات المدنية - العسكرية في تشيلي بعد الانتقال إلى الديمقراطية، التركيز في الأساس على القوة المتصاعدة للأحزاب، والمؤسسات المدنية المنتخبة، وإرادة النخب السياسية واختياراتها داخل تلك الأحزاب والمؤسسات، وليس على العقبات التي تركها الجنرالات فقط.

سبق أن أشرنا إلى أن تحالف الأحزاب الديمقراطية نجح - خلال العام الفاصل بين استفتاء عام 1988 وانتخابات عام 1989 - في تقليل صلاحيات مجلس الأمن القومي، حيث صار دوره إعلان موقفه أمام الرئيس والكونغرس والمحكمة الدستورية، بدلًا من تمثيل هذا الرأي أمام هذه الجهات، كما كان في الدستور، فضلًا عن إضافة المراقب العام للدولة، وهو مدني، إلى عضوية المجلس؛ ما أخل بالأغلبية العسكرية فيه. ويمكننا هنا إضافة أن هذا التحالف نجح أيضًا خلال هذه الفترة، قبل مجيء أيلوين للرئاسة، في إضافة 12 عضوًا إلى الأعضاء التسعة المُعيّنين في الكونغرس، وفي تخفيف القيود الأيديولوجية في الدولة، فضلًا عن أن تعديل الدستور صار يتطلّب ثلاثة أخماس في غرفتي البرلمان بدلًا من الثلثين، وتم رفع قيد مرور دورتين برلمانيتين حتى يمكن تعديل الدستور.

استمرت الحكومات المدنية المنتخبة في إزالة هذه العقبات الدستورية والقانونية تدريجيًا؛ فالقيود الأيديولوجية اختفت من الدستور، وصارت مهمة الجيش حماية الوطن والأمن القومي، وحل الإرهاب محل الحديث عن الأيديولوجيات غير المقبولة، ولم يصبح الجيش متحكمًا في البوليس. وألغت إصلاحات عام 2005 الوجود العسكري في السلطة التشريعية، وفي المحكمة الدستورية، حيث صار الكونغرس ينتخب أربعة أعضاء، بينما يختار الرئيس ثلاثة، والمحكمة ذاتها تختار ثلاثة. أما مجلس الأمن القومي، فحُذفت صلاحياته في عملية صنع القرار السياسي، وصار مجرد هيئة استشارية وللرئيس فقط. كذلك، جعلت إصلاحات عام 2005 صلاحية تعيين قادة الجيش

وعزلهم في يد رئيس الجمهورية المنتخب. وتم أيضًا تقليل الأغلبية المطلوبة لتعديل الدستور، لتصبح أربعة أسباع الأغلبية في مجلسي الكونغرس.

بقي الكونغرس المؤسسة الديمقراطية الأهم في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، وتصاعد دوره تدريجيًا. ففي البداية ناقش قضية اتهام ابن بينوشيه بالفساد، والإصلاحات المقترحة على أجهزة الاستخبارات. وعلى الرغم من أنه فشل في تمرير هذه الإصلاحات وظل يعاني أيضًا في البدايات نقصَ الخبرات المدنية في قضايا الدفاع والأمن، فإنه، بمرور الوقت، عزّز فاعليته. وفي عام 1998 تمت مناقشة اتهام بينوشيه من خمسة نواب من الحزب الديمقراطي المسيحي، وعلى الرغم من رفضه في النهاية، فإن هذه الخطوة اعتبرت تقدمًا. وكان القانون في واقع الأمر يمنع اتّهام بينوشيه بأي انتهاكات حدثت قبل تاريخ انتهاء الحكم العسكري في 1 آذار/ مارس 1990[18].

أما في ما يخص دور المحكمة الدستورية في انتهاكات حقوق الإنسان، فعلى الرغم من قوانين العفو التي صدرت، فإن المحكمة بدأت في تحريك دعوى قضائية ضد أحد جنرالات الجيش في عام 1993 وصدر حكم ضده مدته سبع سنوات. وعلى الرغم من رفض الجيش ودخوله في تفاوض مع وزير الدفاع بشأن الحكم، فإنه رضخ في النهاية، في مقابل بعض التنازلات التي قدمتها الحكومة إليه؛ مثل زيادة أجور العسكريين وعدم ملاحقة ضباط آخرين. واستطاعت المحكمة تقوية دورها في هذا المجال تدريجيًا؛ إذ قدمت في عام 1999 تفسيرات جديدة لقانون العفو لملاحقة آخرين. وقبل خروج بينوشيه من قيادة الجيش، أُلقي القبض عليه في لندن بدعوى رُفعت في إسبانيا، وقدمت المحكمة مبررات قانونية مختلفة لتجاوز قانون العفو في هذه الحالة. وبعد ذلك تمت ملاحقة عدد من الجنرالات وإصدار أحكام ضدهم.

أما تقوية وزارة الدفاع فقد تدريجيًا أيضًا، بدءًا من عام 1995. فخلال فترة أيلوين، عُيّن سياسي مخضرم وزيرًا للدفاع، هو كريستيان روخاس

---

(18) Gregory Weeks, «Democratic Institutions and Civil-Military Relations: The Case of Chile,» *Journal of Third World Studies*, vol. 18, no. 1 (Spring 2001), pp. 72-76.

(Christian Rojas) الذي لم تكن علاقته ببينوشيه والجيش جيدة. وفي عهد الرئيس إدواردو فري (Eduarddo Frei) منذ آذار/مارس 1994، عُيّن وزير آخر هو إدموندو بيريز يوما (Edmundo Jaime Pérez Yoma)، وكانت علاقته جيدة بالجيش، وركز على القضايا الدفاعية الفنية ورفع مهنية الجيش، ولم تؤدِّ الوزارة في عهده دورًا في قضية اتهام بينوشيه لأنها اعتبرتها قضية سياسية وليست دفاعية[19].

في عام 2001، عُيّنت أول امرأة وزيرةً للدفاع في تشيلي، هي ميشال باشليه (Michelle Bachelet)[20] التي صارت في ما بعد رئيسة للدولة. وخلال هذه الفترة، قادت باشليه عملية مصالحة بين الجنرالات وعائلات الضحايا، كما أدخلت إصلاحات عدة إلى نظام التقاعد العسكري، وأشرفت على عملية تحديث الجيش ومدّه بالمعدات الحديثة. وفي عام 2010، صدر قانون أنشأ قيادة جديدة للأركان العامة، وأعاد هيكلة الجيش وعقيدته وحدّد نظامًا هيكليًا للقيادة تحت قيادة وزير الدفاع، وهو أمرٌ سمح برقابة مدنية واضحة على القوات المسلحة.

ظلت هناك أمور أخرى لم تتغير مثل النِّسب المخصصة للجيش في المؤسسات، وصلاحية الجيش في ما يتصل بالعقيدة والتعليم العسكري. لكن في ما يتصل بهذه النقطة الأخيرة، ثمة نفوذ مدني متصاعد بحسب الأوراق البيضاء التي وضعها الرئيس ووزير الدفاع بالتعاون مع العسكريين أنفسهم، وتدريجيًا بدأ الجيش يُعرِب عن دعمه سياسات الحكومات المدنية.

(19) Ibid., pp. 70-71.

(20) طبيبة وابنة جنرال سابق كان معارضًا لبينوشيه وانقلابه، وتم سجنه وتعذيبه. تعرّضت باشليه نفسها للاعتقال، ونُفيت في أستراليا ثم عاشت في ألمانيا الشرقية، إلى أن عادت في عام 1979 لتصبح ناشطة، ثم قيادية في الحزب الاشتراكي، ثم صارت وزيرة للصحة في عام 2000، فوزيرة للدفاع في عام 2002. تولّت رئاسة الدولة مرتين (بين عامي 2006 و2010، و2014 و2018). ومنذ عام 2018 تولت رئاسة المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

الفصل السابع

إسبانيا

عرفت إسبانيا تاريخًا سياسيًا مضطربًا منذ مطلع القرن التاسع عشر حتى عام 1939، حيث شهدت خمس حروب أهلية، وخُلِع الملك من منصبه ثلاث مرات.

أولًا: نظام فرانسيسكو فرانكو الشمولي ودور الجيش

خلال حكم الجنرال فرانسيسكو فرانكو (Francisco Franco) (1939-1975)، شهدت إسبانيا تغيرات هيكلية متعددة، هيَّأت البلاد لظهور القوى الدافعة إلى التغيير في السنوات الأخيرة من حكم الدكتاتور. استندت معادلة التغيير هناك إلى مواجهة خصوم الانتقال داخل المؤسسة العسكرية وخارجها، وظهور الإصلاحيين داخل النظام، ووصولهم إلى الحكم، ورغبتهم في تغييره من جهة، والتعبئة الاجتماعية وتكتّل قوى المجتمع المدني والمعارضة واعتدال مواقفها من جهة أخرى[1]. وبحسب خوان لينز، تحققت للحالة الإسبانية ثلاث ميزات: تأسيس النظام الملكي وتغيير الدولة من النظام المركزي إلى اللامركزية والبدء في فترة تأسيسية قادها باقتدار رئيس الوزراء أدولفو سواريز (Adolfo Suárez) (1976-1981)[2].

---

(1) اعتمدنا في هذا الجزء على ما كتبناه سابقًا. ينظر: عبد الفتاح ماضي، «مداخل الانتقال إلى نظم حكم ديمقراطي»، في: علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (تنسيق وتحرير)، **لماذا انتقل الآخرون إلى الديمقراطية وتأخر العرب؟ دراسة مقارنة لدول عربية مع دول أخرى**، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2009)، ص 48-53.

(2) Narcis Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 139.

جاء فرانكو إلى السلطة بعد سنوات قليلة من انقلابه الفاشل - المدعوم من الأحزاب المحافظة والكنيسة - على الحكومة اليسارية التي انتخبت في عام 1936، أو ما عرف بالجمهورية الثانية. انقسمت البلاد فئتين (الموالون للجمهورية من جهة، والقوميون الثوار بقيادة فرانكو من جهة أخرى). خاض فرانكو حربًا أهلية طاحنة بحجة أن البلاد مهددة بالانقسامات السياسية والاجتماعية والشيوعية العالمية، وانتصر في عام 1939، ووصل إلى السلطة بعد إزاحة عدد من جنرالات التمرد ومقتل مئات الآلاف.

أثّرت الحرب تأثيرًا كبيرًا في الجيش، حيث جرت عملية هيكلة شاملة له، ودُمجت ميليشيات مسلحة في الجيش. وفضلًا عن ذلك، مكّن الانتصار فرانكو من إحكام قبضته الشخصية على الحكم. ففي عام 1939 أصدر ما عُرف بقانون «المسؤوليات السياسية» الذي تم بموجبه تطهير كل مؤسسات الدولة من خصومه، وحلّ أيضًا الاتحادات والأحزاب، وأنشأ حزبًا أوحد، وأقام اتحادًا قوميًا تحت سيطرته، كما أنشأ برلمانًا بصلاحيات شكلية. وكان الجهاز الإداري مركزيًا وتحت سيطرته أيضًا. أما الكنيسة، فبقيت المؤسسة المستقلة الوحيدة، لكنها كانت منذ البداية داعمة للنظام[3].

حصل النظام على دعم من إيطاليا وألمانيا، وكان فرانكو قد أيد هاتين الدولتين، إلا أنه لم يشترك على نحو مباشر في الحرب العالمية الثانية. وعلى الرغم من أنه انسحب من عصبة الأمم، وتبنّى دعاية أيديولوجية على نمط الأنظمة الشمولية، فإن فاشيته كانت أقل من فاشية إيطاليا وألمانيا عمومًا. وبعد الحرب، تعرض النظام لانتقادات ومقاطعة دولية، ورفضت الأمم المتحدة عضوية إسبانيا فيها، ولم تُدع إلى المساهمة في حلف الناتو، ولا في مجلس أوروبا، ولا إلى الاستفادة من مشروع مارشال. وفي ذلك الوقت، كان نظامَا بيرون في الأرجنتين وسالازار في البرتغال من الأنظمة القليلة التي تساعد إسبانيا. غير أن فرانكو استخدم المقاطعة الدولية لنظامه للحصول على الدعم داخليًا، بما في ذلك دعم جنرالات الجيش.

---

(3) José Javier Olivas Osuna, *Iberian Military Politics: Controlling the Armed Forces during Dictatorship and Democratization* (London: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 116-155.

في الخمسينيات، بدأت الروابط مع الغرب تعود تدريجيًا، حيث كان لموقع إسبانيا الجغرافي، وكذلك لمعارضتها الشيوعية، دور في هذا الأمر. وفي عام 1953 وقّع فرانكو «ميثاق مدريد» مع الولايات المتحدة؛ ما سهّل اندماج إسبانيا في الأمم المتحدة في عام 1956، وفي مؤسسات بريتون وودز في عام 1958، كما دعم علاقات بلاده مع أوروبا وانضم إلى المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي في عام 1958.

أما بشأن علاقة فرانكو بالجيش، فيمكن القول إنه كان يُنظر إلى دكتاتوريته بوصفها نظامًا تسلطيًا مدنيًا، إلا أن الجيش أدى دورًا محوريًا في دعم النظام وبقائه. وكان القانون العسكري لعام 1945 أحد عناصر السيطرة العسكرية القوية على المجتمع، لأنه كان يسمح بمحاكمة المدنيين الذين يوجهون الشتائم والإهانات إلى الجيش، وكانت مواده تحتمل تأويلات عدة[4]. وبقي الجيش – على عكس نظيره البرتغالي – متّحدًا ومحافظًا عمومًا. كان فرانكو هو رأس الدولة ورئيس الحكومة وقائد الجيش في الآن ذاته، وقد أحكَم سيطرته على الجيش بأدوات كثيرة. كانت الترقيات تتم بحسب درجة الولاء له، وكان للجيش مقاعد في الوزارة وصلاحيات واسعة في تطبيق القانون. وتخلّص فرانكو من خصومه داخل الجيش من خلال التصفيات والاعتقالات وتجسس أجهزة الاستخبارات على الجيش، ولا سيما خلال الفترة 1939–1954.

بعد أن روّج لانقلابه على الجمهورية الثانية بمحاربة العدو الداخلي، وتصوير الحرب الأهلية باعتبارها حربًا صليبية، أسند فرانكو إلى الجيش – إلى جانب دوره الدفاعي – مهمة حماية النظام من «العدو الداخلي»، وعيّن الكثير من الجنرالات في الأجهزة الأمنية والبوليس، وفتح المحاكم العسكرية لملاحقة الشيوعيين والماسونيين. واعتمد فرانكو سياسة دعائية لتمجيده، ونظر إلى الجيش بوصفه حاميًا للقيم التقليدية، واعتمد عليه في عملية إعادة البناء الاقتصادي بعد الحرب. واعتمد على الجيش والكنيسة أيضًا في عملية الاندماج الاجتماعي، وصار التجنيد إلزاميًا منذ عام 1940. كما اعتمد على

---

(4) Serra, p. 92.

الجنرالات في الإدارة، وكان هناك نحو 44 وزيرًا من العسكريين من إجمالي 114 وزيرًا في عهده، ونحو 955 نائبًا من العسكريين في البرلمان من أصل 4 آلاف[5]. وظل الأمر هكذا حتى مطلع الستينيات، ثم إنه صار يعتمد أكثر فأكثر على التكنوقراط، لكن الجيش ظل يؤدي دورًا محوريًا في شؤون الدفاع والسياسات ذات الصلة بالشركات العامة للدولة.

اتبع فرانكو سياسة «فرقْ تسدْ» للسيطرة على الجيش، فقسم وزارة الحرب ثلاث وزارات لترسيخ سيطرته، ومنْع ظهور قادة عسكريين أقوياء، وأجهض أي آليات للتنسيق المشترك بينهم. لكن هذا التقسيم أتاح أيضًا للقوات البحرية والجوية احتكار المناصب المتميزة في النقل البحري والمرافئ والمطارات[6]. وفي المقابل، عانى الجيش الضعف العسكري، وظهر هذا جليًا في حرب سيدي إفني في المغرب (1957-1958).

كان من أدوات السيطرة على الجيش أيضًا نظام الانضباط الذي أدخله فرانكو، والذي اعتمد على مجموعة من القيم الدينية. وكانت البلاد تحتفل دومًا بالطقوس الدينية، وظلت الكاثوليكية عنصرًا أساسيًا في الأكاديميات العسكرية. وكانت تهمة «التعرض لأزمة دينية أدت بهم إلى ترك الإيمان الكاثوليكي، على الرغم من بقائهم في المسيحية»، من أسباب طرد بعض الطلاب من أكاديمية عسكرية قبل تخرجهم مباشرة في عام 1973[7]، بل إنّ بعض الجنرالات كانوا يرفضون فكرة أن السيادة للشعب، ويرون أن السيادة لله، ولهذا طالب هؤلاء «بإنقاذ إسبانيا إذا كنّا فعلًا مؤمنين وتنبض فينا الروح الإسبانية»[8]. وهذا ما كتبه الجنرال دي سانتياغو (de Santiago) - الذي عُيّن نائبًا لرئيس الحكومة فترة قصيرة في أثناء الانتقال - قبل أسبوعين من المحاولة الانقلابية في عام 1981. وبحسب نارسيس سيرا - الذي كان وزيرًا للدفاع بين عامي 1982 و1991،

---

(5) Ibid., p. 91.

(6) Ibid., p. 92.

(7) Ibid., p. 100.

(8) Ibid.

كان التدين سمةً متلازمةً مع عقيدة العسكريين في بداية مرحلة الانتقال، ووجب انتظار نحو عشر سنوات بعد إقرار الدستور حتى يتم إلغاء شرط المشاركة في القداس في الاحتفالات العسكرية(9).

إلى جانب المحافظة على الطاعة والالتزام الديني، كان هناك خطاب أيديولوجي دعائي مناصر للفاشية والتسلطية، ومعادٍ لليبرالية والشيوعية. وفي الواقع ارتبطت المسألة الكاثوليكية بمعاداة الشيوعية تحديدًا بوصفها عدوًا داخليًا. وهكذا، كان الجيش أداة لحماية النظام ضد العدو الداخلي، وليس للدفاع الوطني فقط، وعبّر فرانكو ذاته عن ذلك بقوله في الخمسينيات: «إن المهمة المقدسة للجيوش هي المحافظة على النظام، وهذه هي المهمة التي نقوم بها»(10). واتضح ذلك جليًا من توزيع الوحدات العسكرية على المراكز الحضرية والضواحي، بدلًا من تمركزها في العاصمة، وكانت المعادلة المعلنة قائمة على التحالف بين العسكريين والقوى البرجوازية القائمة، على أساس مفاده أن يحقق العسكريون استقلالهم الذاتي ويتمتّعون بالامتيازات، بينما تضمن القوى البرجوازية بقاء العسكريين في وجه الطبقات والحركات العمالية الناشئة، وخاصة في برشلونة(11).

على عكس الجيل القديم من الجنرالات، تربّى الجيل الجديد الذي وصل إلى المناصب العليا في ستينيات القرن العشرين على هذه الأمور، وكان أكثر انسجامًا، وأكثر ولاءً لفرانكو بوصفه قائدًا أعلى. وتربّى العسكريون داخل أكاديمياتهم على هذه الأفكار، وكانوا في واقع الأمر في عزلة عن باقي المجتمع، وساهمت الامتيازات التي منحها الدكتاتور للعسكريين وعائلاتهم، في عزلهم نسبيًا عن المجتمع، حيث كان بين عامي 1961 و1963 نحو 70 في المئة من الطلاب العسكريين من أبناء الضباط(12). وذكر بعض الباحثين أن

(9) Ibid.

(10) Ibid., p. 97

(11) Ibid., pp. 97-98.

(12) Ibid., p. 119

حياة هؤلاء الطلاب الفكرية كانت ضحلة نتيجة البرامج التعليمية التي كانوا يتلقونها وعدم قراءتهم الصحف التي كان يقرأها أفراد الطبقة الوسطى[13].

في الإجمال، لم يمثل الجيش أي عنصر تهديد للنظام، عدا مطالبة أقلية من الجنرالات كبار السن باستعادة المَلَكية في عام 1943. واستخدم فرانكو أدوات كثيرة لإسكات هذه الأصوات، كما ساهم في هذا أيضًا إصدار قانون للوراثة أو الخلافة في عام 1947، أعلن أن إسبانيا دولة كاثوليكية ملكية[14].

ساهم في استمرار هذه الأوضاع بقاء الجيش في عزلة عن التحديث الذي شهدته أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية بسبب تعاون إسبانيا مع دول المحور وعدم السماح لها بالالتحاق بالناتو ولا بالاتحاد الأوروبي ومنظماته التابعة، ومن ثمّ ظل دور جيشها محصورًا في دور «القوة الحارسة للنظام» (A Garrison Force)، كما لم يكن للجيش أي جنود في الخارج منذ الحرب الإسبانية – الأميركية في عام 1898 وهزيمته على يد الولايات المتحدة والثوار المناهضين للاستعمار في الفلبين وبورتوريكو وكوبا، باستثناء دور محدود في المغرب كما أشرنا إلى ذلك من قبل[15]. كان اهتمام فرانكو منصبًّا على العدو الداخلي أكثر من الخارجي، وكان هذا من أسباب عدم القيام بتحديث الجيش؛ لا في تنظيمه، ولا في معداته، ولا في عمليات التدريب.

ثانيًا: انتقال السلطة من الحكم الشمولي إلى الحكم المدني الديمقراطي

بدأت البلاد في التغير اقتصاديًا واجتماعيًا في الستينيات، مع إدخال بعض السياسات الليبرالية، ومجيء الملايين من المهاجرين والسياح إلى شواطئها، وتحولت إسبانيا إلى دولة حضرية، ترتفع فيها نسبة المتعلمين،

(13) Ibid., p. 101

(14) Ibid., p. 118

(15) Thomas C. Bruneau, *Spanish Case Study* (Monterey, CA: The Center for Civil-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2000), p. 6.

وتتعاظم فيها فرص الحراك الاجتماعي. كذلك، ظهرت فئتان لم يتعامل النظام معهما من قبل: فئة العمال التي ظهرت من جرّاء بروز الاقتصاد الصناعي، وأقامت اتحادات عمالية جديدة، وفئة طلاب الجامعات التي نظمت تظاهرات واحتجاجات دورية. وساعد ظهور هاتين الفئتين في تصاعد عمليات التعبئة الاجتماعية. لهذا، لم يختفِ المجتمع المدني، على الرغم من سياسة القمع وحظر الأحزاب، كما ظلت بعض الأحزاب تعمل من المنفى. وبدأ في تلك السنوات أيضًا نشاط منظمة «إيتا» الانفصالية في إقليم الباسك (Basque Homeland and Liberty, ETA). ثمّ إن رجال الأعمال بدأوا يرون أن من مصلحتهم الانضمام إلى السوق الأوروبية، فضلًا عن أن الكنيسة شرعت في الابتعاد عن النظام تدريجيًا[16].

مع هذه التغييرات الاجتماعية الاقتصادية التي لم يستفد منها الجيش كثيرًا - إذ ظلت المرتبات متدنية والمعدات متقادمة - حدثت تغيرات داخل الجيش أيضًا، حيث ظهر فريقان جديدان: الأول فريق تقليدي يناصر فكرة النظام البريتوري الذي يكون فيه للجيش دور في السياسة، أما الثاني فهو فريق وُصف بالإصلاحي أو الليبرالي، وهو الفريق الذي تأثر أعضاؤه بالتعاون مع الناتو والولايات المتحدة، وكانوا يفضلون تعزيز مهنية الجيش. لكنْ ساهم استمرار هجمات منظمة إيتا، واغتيال رئيس الوزراء في عام 1973، وظهور فضائح فساد بين التكنوقراط، في تعزيز صفوف المتشددين داخل الجيش، ومن ثم استمرار ولاء الجيش للنظام. واستطاع النظام سحق «الاتحاد العسكري الديمقراطي» الذي ظهر في عام 1975 بتأثير من الحركة العسكرية في البرتغال التي ظهرت في عام 1974 وقادت التحول الديمقراطي هناك.

مع هذا كله، بدأ الانقسام داخل النظام يزداد وضوحًا وحدّة[17]، فلجأ النظام إلى سياسة الانفتاح السياسي المحدود بهدف البقاء؛ مثل السماح للتنظيمات

---

(16) Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society, and the Transition Process* (London/New York: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 136-141.

(17) Donald Share, «Politics in Spain,» in: Gabriel A. Almond et al. (eds.), *European Politics Today* (New York: Longman, 2006), pp. 250-252.

السياسية - وليس للأحزاب - بالعمل، والتخفيف من حدة قمع الصحافة، واللجوء إلى سياسة قمعية انتقائية ضد بعض المعارضين[18]. غير أن سياسة الانفتاح المحدودة فشلت، وتصاعدت عزلة النظام مع تدهور علاقته بالكنيسة، واستمرار ضغط المتشددين، وسقوط النظام البرتغالي في عام 1974.

كان اعتدال خطاب المعارضة وظهور تكتلات معارضة من العوامل الحاسمة على طريق الانتقال. ففي تلك الأثناء، بقيت منظمات المجتمع المدني وجماعات المعارضة تكثف ضغوطها وتوحّد صفوفها، حيث عدّل الحزب الشيوعي خطابه وأنشأ تجمّعًا ديمقراطيًا، في تموز/يوليو 1974، ليضم معه جماعات وشخصيات يسارية. وقاد زعيم الاشتراكيين آنذاك، فيليبي غونزاليز (Felipe González) (1982-1996) - الذي كان في مطلع الثلاثينيات من عمره آنذاك - عملية تجديد لحزب العمال الاشتراكي وشكّل في حزيران/يونيو 1975 تكتلًا ضم جماعات سياسية عدة، وتبنّى برنامجًا ديمقراطيًا منافسًا للتجمع الشيوعي، كما تكتلت أحزاب يمينية عدة معارضة[19].

مثّل حدثٌ عارضٌ - هو موت فرانكو في تشرين الثاني/نوفمبر 1975 - فرصةً تاريخيةً للإصلاحيين للوصول إلى السلطة؛ إذ ترك فرانكو الملك خوان كارلوس (Juan Carlos I) (1975-2014) خليفة له ورئيسًا للدولة، وكارلوس أرياس نافارو (Carlos Arias Navarro) رئيسًا للوزراء. كانت البلاد مهيّأة للشروع في الانتقال نحو الديمقراطية عبر عملية تفاوض بين مجموعة من المدنيين والعسكريين بضمانات محددة، كان أهمّها وحدة البلاد وعودة المَلَكية وتقوية الجيش مهنيًا. وتعهد خليفة فرانكو، الملك كارلوس، بتبنّي النظام الديمقراطي البرلماني، مؤمنًا بأن تدعيم شرعية النظام الملكي لن يأتي إلا بدعم شعبي[20].

---

(18) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993), p. 134.

(19) Nancy Bermeo, «Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions,» in: Lisa Anderson (ed.), *Transitions to Democracy* (New York: Columbia University Press, 1999), p. 133.

(20) Huntington, *The Third Wave*, p. 121.

ولم يتردد في تغيير رئيس الوزراء وتعيين أدولفو سواريز رئيسًا جديدًا في حزيران/ يونيو 1976، وكان سواريز يحظى بثقة المحافظين؛ لأنه كان زعيم الحركة القومية التي أنشأها فرانكو على النمطين النازي والتعاوني. وفي ذلك الوقت، أدرك الشيوعيون خطورة الاعتماد على العمال وحدهم لإسقاط النظام، ومن ثَمّ تحالفوا في آذار/ مارس 1976 مع الاشتراكيين، آملين في التفاوض مع النظام(21).

سلك كل من خوان كارلوس وسواريز طريقًا مدروسة وسريعة وحاسمة، في مواجهة أنصار النظام القديم وعزل المحافظين وضمان عدم عودتهم إلى الحكم من جديد، أو عرقلتهم. فأعلن سواريز برنامجه للإصلاح، لإنشاء نظام حكم ديمقراطي، وظهرت مهاراته السياسية في انفتاحه على جميع الأطراف وعدم تهديد مصالحهم، وفي استمراره على برنامجه الإصلاحي عبْر المؤسسات التي أقامها فرانكو، وهو أمرٌ أكسبه بعضًا من الشرعية بين المحافظين. وتعهّد سواريز للمحافظين بضمان عدم اختراق القانون وبقاء مؤسسات النظام، كما تعهّد للمعارضين بإحداث التغيير الذي يتطلعون إليه، إلى جانب طمأنته رجال الأعمال بأن التغيير والإصلاح لن يهدّدَا النظام الرأسمالي القائم، وتأكيده للعسكريين أن المؤسسة العسكرية لن تُمس. كذلك، أصدر عفوًا جزئيًا وسمح للأحزاب بالعمل، عدا الحزب الشيوعي، ووعد باستفتاء شعبي وبجدول زمني لبرنامجه الإصلاحي. ثم فتح - بدعم من الملك - قنوات حوار مع المعارضة، عدا الشيوعيين بسبب رفض المحافظين والجيش ذلك، ثم نجح في إزاحة وزير الدفاع المتشدد، وعيّن شخصية معتدلة قامت بمهمة استبدال متدرج للقادة المتشددين داخل الجيش.

في المقابل، لم تستكِن قوى المعارضة لنيّات النظام، وبقيت شكوكها في قوة سواريز والتيار الإصلاحي أمام نفوذ المحافظين، واستمرت في ضغوطها، فتشكّل في تشرين الثاني/ نوفمبر 1976 تكتّل جديد يضم الشيوعيين والاشتراكيين وعددًا من الأحزاب الأخرى، دعا إلى تشكيل حكومة انتقالية

---

(21) Gill, pp. 131-132.

ورفض خطة سواريز، وطالب الناخبين بمقاطعة الاستفتاء. غير أن المعارضة عادت لتعتدل في خطابها وسحبت مطالبها بحكومة انتقالية. وأثبتت نتيجة استفتاء كانون الأول/ ديسمبر 1976 فشل الدعوة إلى المقاطعة، حيث بلغت نسبة التصويت 77.4 في المئة، وأيد 94.2 في المئة منهم خطة سواريز[22].

استمر مسلسل اعتدال الخطاب السياسي للأطراف الرئيسة كافة، فقد أخذ الإصلاحيون يوسعون قاعدة الفئات التي تدعم الديمقراطية واحتواء جماعات المعارضة المتشددة، فألغى سواريز الحركة القومية وأنشأ جهازًا سياسيًا جديدًا من جماعات سياسية صغيرة وكثيرين من أتباع الحركة القومية والجهاز البيروقراطي للحركة القومية. وأدى بقاء عناصر الحركة القومية في التحالف الجديد دورًا مهمًا في طمأنة رجال الأعمال والبنوك على أساس أن التغيير لن يصل إلى البناء الاقتصادي والبناء الاجتماعي. ولما أدرك الحزب الشيوعي عدم قدرته على التصدي للمد الديمقراطي، أعلن عن استعداده للاعتراف بالنظام الملكي، في مقابل الاعتراف بالحزب، فمنح سواريز الترخيص القانوني للحزب في نيسان/ أبريل 1977 لتشتعل حملة يمينية معادية للشيوعيين داخل الجيش. كما أعلنت المعارضة توقفها عن المطالبة بملاحقة أركان نظام فرانكو. وقد أظهرت انتخابات حزيران/ يونيو 1977 قوة تحالف سواريز؛ إذ حصل على نحو 34.3 في المئة من الأصوات، في مقابل 28.5 في المئة للحزب الاشتراكي، و9.3 في المئة للحزب الشيوعي و8.4 في المئة لتحالف يميني صغير[23].

استطاع سواريز، في تشرين الأول/ أكتوبر 1977، الوصول إلى اتفاق مع ممثلي أحزاب المعارضة والاتحادات العمالية لمواجهة الإرهاب والتحديات الاقتصادية[24]، عُرفت باتفاقات مانكلوا (Pacts of The Moncloa). وقد طبّقت الحكومة برنامجًا اقتصاديًا تقشفيًا، ووعدت بمزيد من الإصلاح. وقبلت الاتحادات العمالية، بموجب هذا الاتفاق، بمعدلات زيادة في الأجور، أقل من

---

(22) Ibid., p. 133.

(23) Ibid.

(24) Huntington, *The Third Wave*, p. 166.

معدلات التضخم، في مقابل وعود بإصلاحات سياسية شاملة؛ فساهمت بهذا في ضبط تحركات الشارع لمصلحة الإصلاح. ولخّص الدستور الجديد الذي توصّل إليه كل الفرقاء جملة المساومات والتنازلات المتبادلة التي قدّمتها كل الأطراف، حتى سمّاه بعضهم «الميثاق الدستوري»؛ إذ أرسى ضمانات جديدة لكل الأطراف، وحَفِظَ النظام الرأسمالي والكنيسة والجيش. ثم أُجريت أول انتخابات في ظل الدستور الجديد في عام 1979 وحصل تحالف سواريز على الأغلبية من جديد، ثم جاء رئيس وزراء جديد مع استمرار عدم الاستقرار السياسي والمحاولة الانقلابية في عام 1981. يؤرخ لينز وستيبان بدء الانتقال بوفاة فرانكو في 20 تشرين الثاني/ نوفمبر 1975، ونهايته بإجراء الاستفتاء حول استقلال إقليمي كاتالونيا والباسك في 25 تشرين الأول/ أكتوبر 1979، باعتبار أن إسبانيا حققت ثلاثة استحقاقات؛ فالحكومة منتخبة بإرادة شعبية، وتمتلك السلطة والسيادة في وضع السياسات، ولا يزاحمها أحد[25]. وهناك من يربط انتهاء الانتقال بانتخابات حزيران/ يونيو 1977، أو بإقرار الدستور الديمقراطي الجديد في استفتاء كانون الأول/ ديسمبر 1978، أو بانتخابات تشرين الأول/ أكتوبر 1982 وتشكيل حكومة اشتراكية بقيادة غونزاليز، وقبول الجيش بها[26]. وفي جميع الأحوال، تم كل ما سبق في ظل استمرار أعمال العنف في الباسك، وهو أمرٌ يؤكد أن عمليات التغيير عادة ما تكون صعبة، وقد تصحبها عمليات عنف.

ثالثًا: معالجة العلاقات المدنية – العسكرية

من الأهمية الإشارة، بدايةً، إلى أن التفكير في العلاقات المدنية – العسكرية تحديدًا بدأ قبل الانتقال إلى الديمقراطية على يد مجموعة من

---

(25) Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), p. 106.

(26) Serra, pp. 35-38.

أصبح النموذج الإسباني للانتقال نموذجًا يُحتذى به في أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية؛ فبين عامي 1988 و1989، زار قادة مجريون إسبانيا للاطلاع عن كثَب على التجربة الإسبانية وطلبوا المشورة من القادة الإسبان بشأن الانتقال. ينظر: Huntington, *The Third Wave*, p. 173.

العسكريين والمدنيين، كانت لها خطة محددة للرقابة المدنية على الجيش، وامتد الأمر إلى سلسلة من التفاهمات على مدى أكثر من عشر سنوات، بخصوص قضايا تفصيلية. فقد شهدت السبعينيات تشكُّل مجموعة تشكّل مجموعة صغيرة (Self-taught Group) من الأكاديميين والبيروقراطيين من داخل وزارة الخارجية، ومن السياسيين الذين أخذوا على عاتقهم مهمة التعلم الذاتي واجتياز مقررات قصيرة والاستفادة من خبرات الناتو في موضوعات الدفاع. ثم شَرَعَ هؤلاء في التواصل مع مجموعة من الضباط والحوار معهم، لتتولى هذه المجموعة المدنية والعسكرية معًا تقديم مقترحات لإعادة صياغة العلاقات المدنية - العسكرية[27]. وكانت الآلية المختارة للتنفيذ هي تشكيل وزارة دفاع بوزير مدني، لتحل محل فرانكو في إدارة الجيش. وجاءت الإصلاحات السياسية بعد الانتقال في هذا الاتجاه، كما سنشير لاحقًا.

لم يكن الجيش - الذي كان حاميًا نظام فرانكو - مناصرًا للتحول الديمقراطي، ولم يشترك في القرارات التي اتخذت خلال عملية هذا التحول الذي قاده المدنيون في الأساس. فعلى الرغم من سوء أوضاع الجيش الداخلية من ناحية المرتبات والمعدات، فإن الجيش لم يكن يُحمّل نظام فرانكو مسؤولية ذلك. وكانت تصريحات بعض القادة العسكريين إبان عملية الانتقال ذات دلالة؛ إذ كان هؤلاء يعتقدون أن الديمقراطية ستحافظ على الفرانكوية، فالأميرال بيتا دا فيغا (Pita da Veiga)، وزير البحرية آنذاك، صرّح بعد التصويت على قانون «الإصلاح السياسي» في عام 1976، قائلًا: «إن ضميري مرتاح، لأن الإصلاح الديمقراطي سيجري من داخل المشروعية الفرانكوية»[28]. ووصف السياسي الإسباني ألبرتو أوليارت سوسول (Alberto Oliart Saussol)[29] - الذي صار لاحقًا وزيرًا للدفاع - الموقف الأيديولوجي للعسكريين في أثناء الانتقال، بقوله: «العسكريون لا يمتلكون إلا فكرتين سياسيتين أساسيتين، الأولى أن

---

(27) Ibid., p. 7.

(28) Serra, p. 94.

(29) كان أوليارت محاميًا وسياسيًا وبرلمانيًا ووزيرًا في حكومات عدة إبان فترة الانتقال السياسي في نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات.

الشيوعية هي العدو الأول، والثانية أن إسبانيا تختلف عن باقي الدول، ومن المستحيل تطبيق الديمقراطية فيها»[30].

ازدادت العلاقات المدنية - العسكرية تعقيدًا خلال مرحلة التحوّل الديمقراطي، وصولًا إلى ترسيخ الديمقراطية مع بعض الأحداث التي وقعت؛ مثل تصاعد العنف من منظمة إيتا وغيرها من المنظمات بعد موت فرانكو، وخروج إسبانيا من الصحراء الغربية في شباط/ فبراير 1976 وتراجع هيبة الجيش، فضلًا عن صدور قانون الإصلاح في البرلمان، على الرغم من تصويت نصف الممثلين العسكريين ضدّه في تشرين الثاني/ نوفمبر 1976، وفي الاستفتاء الذي جرى في كانون الأول/ ديسمبر من العام نفسه. واعتبر العديد من جنرالات الجيش منح الشرعية للحزب الشيوعي الإسباني خيانةً، كما اعتبر الجيش تطورات أخرى بمنزلة تهديد لوحدة البلاد؛ مثل إعادة العمل بحكومة كتالونيا، ونظام اللامركزية الذي قُدّم لمنح الحكم الذاتي لأقاليم متنازع عليها[31].

1. إصلاحات أدولفو سواريز وغوتيريز ميلادو

واجه سواريز عدم الاستقرار داخل الجيش بعد تعيين جنرال ذي ميول ديمقراطية نائبًا لرئيس الوزراء، هو الجنرال مانويل غوتيريز ميلادو (Manuel Gutiérrez Mellado) (1912-1995) في أيلول/ سبتمبر 1976، وهو الجنرال الذي صار بعد إنشاء وزارة الدفاع أول وزير للدفاع بين عامي 1977 و1979[32]. وقام الجنرال ميلادو بدور محوري في كل الإصلاحات التي تمّت بشأن العلاقات المدنية - العسكرية، وكان صاحب رؤية إصلاحية ديمقراطية، وحريصًا على شرح هذه الرؤية على نحو مسبق، على الرغم من أنه لم يستخدم

(30) مقتبس من: Serra, p. 96.

(31) Ibid., pp. 121-122.

(32) في عام 1979 عُيّن أول وزير مدني في وزارة الدفاع بين عامي 1979 و1981، وهو أوغستين رودريغيز ساهاجون (Agustín Rodríguez Sahagún).

كلمة «الإصلاح» وفضّل دومًا الإشارة إلى «تحديث» المؤسسة العسكرية. وبمساعدة الحكومة والبرلمان، أدخل سلسلة من الإصلاحات المؤسسية بغرض تحديث الجيش وتعزيز مهنيته، ومواجهة الفريق المتشدد داخله، وسلسلة أخرى من الإصلاحات ذات الصلة بالشق الفني للعمل العسكري.

تضمّنت الإصلاحات المؤسسية خطوات عدة، منها إنشاء قيادة الأركان العامة ووزارة الدفاع وتحديد موقع المؤسسة العسكرية في الدستور الجديد وفي القوانين المنظمة لها، فضلًا عن إصلاح القضاء العسكري. فبموجب مرسومين صدرا في كانون الأول/ ديسمبر 1976 وشباط/ فبراير 1977، أنشئت قيادة الأركان العامة من القوات البرية والجوية والبحرية، لتكون هيئة خاضعة لرئيس الحكومة، وتشكل الهيئة العليا لسلسلة القيادة العسكرية للجيوش، كما جاء في المرسوم. وبتشكيلها، صار من الممكن التنسيق بين الجيوش الثلاثة، ومن ثم تفعيل القدرات العسكرية لها. وكانت هذه صيغة للقيادة الجماعية ومطلبًا عسكريًا جرى رفضه من قبل في أثناء حكم فرانكو[33].

أُنشئت وزارة الدفاع في حزيران/ يونيو 1977، وأُدخل إطار قانوني جديد ينظم الدفاع الوطني ويُعيد هيكلية الجيش، وقُسّمت الوزارة إلى مناطق عمليات، بدلًا من التقسيم القديم للجيوش الثلاثة. غير أن إصلاحات ميلادو أبقت بعض الشروط، أهمها الشرط الذي يقضي بتولّي عسكريين لبعض المناصب؛ مثل مساعد وزير الدفاع، والمدير العام للتسليح والمعدات، والمدير العام للمركز الأعلى للدراسات الدفاعية (هيئة الاستخبارات)، ومدير مركز النشر والإعلام والعلاقات العامة. وفي عام 1982، غيّر سوسول - وزير الدفاع بين عامي 1981 و1982 - هذا الأمر عندما أنشأ مديريتين، الأولى لها صلاحيات واسعة في سياسة الدفاع وشؤون الأفراد، والثانية ذات صلاحيات اقتصادية، وترك للحكومة اختيار الوقت المناسب لتعيين مدنيين على رأس هذه الهيئات الجديدة. وعمومًا كانت عملية بناء الوزارة، على غرار ما هو قائم في بلدان غرب أوروبا، عملية بطيئة وصعبة جدًّا، غير أنها كانت الأداة الرئيسة في

---

(33) Serra, p. 107.

تحقيق الرقابة المدنية على القوات المسلحة والفصل بين المهمات العملياتية والفرعين الإداري والسياسي، وفي خفض الامتيازات العسكرية[34].

ومن الأهمية الإشارة إلى موقع المؤسسة العسكرية في دستور عام 1978، حيث كانت تخشى من موقعها في الباب التمهيدي المخصص للدولة ومؤسساتها؛ إذ كان هذا يعني تبعيتها مباشرة للملك، وحيدَتَها أمام الاعتبارات الحزبية والسياسية. وفي المقابل اعتبر بعض قادة الجيش أن وجود المؤسسة العسكرية في هذا الباب يعني أنها أعلى شأنًا من كونها إدارة عامة، على غرار باقي إدارات الدولة التابعة للحكومة[35]. وجاءت المادة 8 من هذا الباب مطابقة تقريبًا للمادة 37 من قانون أصدره فرانكو في عام 1967، وذلك نتيجةً للضغوط التي مارستها هيئة الأركان المشتركة، وكانت تنص على: «1. مهمة القوات المسلحة التي تتألف من الجيش والبحرية وسلاح الجو هي الحفاظ على سيادة إسبانيا واستقلالها والدفاع عن وحدتها الترابية ونظامها الدستوري. 2. يخضع الهيكل الأساسي للتنظيم العسكري لقانون أساسي وفقًا لمبادئ هذا الدستور»[36]. وتميزت المادة 8 من المادة 37 بأمرين، حيث فصلت بين القوات المسلحة وقوى النظام العام (أي الأجهزة الأمنية)، ولم تتضمن أي إشارة إلى هيئة الأركان العامة المشتركة بوصفها جهاز قيادة موحَّدًا، وقد ساهم هذا الأمر الأخير في عدم الاعتراف بنوع من الاستقلالية للقوات المسلحة داخل الحكومة، وسمح في عام 1984 بإدخال مزيد من الإصلاحات في هذا المقام. كذلك، أُلغيت مهمة «ضمان وحدة إسبانيا» باعتبارها واحدةً من مهمات القوات المسلحة.

أما المادة 97 من الدستور – جاءت في الباب الرابع المخصص للحكومة والإدارة – فنصّت على ما يلي: «تُسيّر الحكومة السياسة الداخلية

---

(34) Ibid., pp. 118-121.

(35) Ibid., p. 110.

(36) ينظر الدستور الإسباني لعام 1978 والمعدل في عام 2011، شوهد في 5/ 5/ 2018، في: https://bit.ly/3593Ai8

والخارجية للدولة والإدارة المدنية والعسكرية، وتضطلع بمهمة الدفاع عن الدولة. وتقوم بدور السلطة التنفيذية والسلطة التنظيمية وفقًا لما ينص عليه الدستور والقوانين»[37]. وفي الواقع، بقيت هذه المادة مفتوحةً أمام تفسيرات عدة، ولا سيما إذا ما كانت القوات المسلحة - كتعبير مستخدم في المادة 8 - تختلف عن الإدارة العسكرية المذكورة في المادة 97، وما إذا كانت الإدارة العسكرية مختلفة عن الإدارة المدنية. ولاحقًا عولج هذا الأمر عندما وُضِع مفهوم «الدفاع الوطني»، وصارت وزارة للدفاع صاحبة مهمات حقيقية، على رأسها رسم السياسة الدفاعية وتنفيذها، كما تحوّلت الإدارة العسكرية إلى قطاع من قطاعات الإدارة العامة في الدولة. وفي الإجمال، جاءت صياغة هاتين المادتين وسط جدل كبير، وكانت هناك قضايا خلافية كثيرة أخرى، منها إلغاء عقوبة الإعدام التي كانت مُفعّلة في عهد فرانكو، ومسألة استقلال القضاء العسكري، وموضوع وحدة الأراضي الإسبانية، وغير ذلك[38].

ظهرت قوانين أخرى منظمة للقوات المسلحة، منها قانون صدر في كانون الأول/ ديسمبر 1978 حقّق تقدمًا لافتًا في تعريف مهمات رئيس الحكومة ووزير الدفاع، حيث حَصَرَ إدارة السياسة الدفاعية في رئيس الحكومة، لكن بقيت الوظائف الأكثر أهمية تُنفّذ بتفويض من رئيس الحكومة. كما حدّد القانون صلاحيات وزير الدفاع بعد سنة تقريبًا من إنشاء الوزارة، ونصّ على أنه المسؤول عن تنظيم السياسة الدفاعية وتوجيهها وتنفيذ السياسة العسكرية. ولأنه كان من الصعب أن يفهم العسكريون آنذاك أن السياستين من شأن رئيس الحكومة والوزير، فقد أُسند إلى مجلس الدفاع الوطني صلاحية اقتراح السياسة العسكرية على الحكومة، لكن جَعَلَ القانون عدد المدنيين في مجلس الدفاع الوطني أكثر من عدد العسكريين، فضلًا عن أن القانون تضمّن القواعد الجديدة لهيئة الأركان العامة المشتركة. ثم دعم قانون صدر في عام 1980 صلاحيات وزير الدفاع في ما يخص اتخاذ القرارات المتّصلة بمعدات الجيوش، لكن

---

(37) المادة 97 من الدستور الإسباني.

(38) Serra, pp. 114-115.

بشرط التقيد بالمواصفات المطلوبة من الأركان العسكرية، وبالتنسيق مع هيئة الأركان المشتركة[39]. والأهم أن القانون وَضَعَ «تحت إمرة الوزير، من أجل ممارسة مهماته، هيئة الأركان وأجهزة القيادة والإدارة العسكرية لكل جيش»[40]، كما فتح الباب أمام السلطة التشريعية في مجال الدفاع؛ إذ نصّ على أن «يُقرّ البرلمان القوانين المتعلقة بالدفاع، واعتماد الميزانيات المخصصة، ويُشرف على أعمال الحكومة والإدارة العسكرية ويراقبها (Exercise Control)»[41].

أما بخصوص القضاء العسكري، فحد دستور عام 1978 من دوره؛ إذ نصت المادة 117 على مبدأ الوحدة القضائية، على أن ينظم القانون القضاء في المجال العسكري. وكانت اتفاقات مانكلوا لعام 1977 قد تضمّنت فصلًا يتصل بالحد من المساحة التي تعمل فيها المحاكم العسكرية، وجاء القانون الخاص بإصلاح القضاء العسكري منسجمًا مع ما جاء في هذه الاتفاقات، أكثر مما جاء في الدستور. وأدخل القانون ثلاثة تغييرات جذرية: أنهى تقريبًا إمكان محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وعزّز ضمانات المحاكمات العسكرية، واشترط وجود المحامين للدفاع، ولم يقرّ حق النقض أمام المجلس الأعلى للقضاء العسكري فقط، بل أيضًا أمام المحكمة العليا. وكان من أهم التغييرات الحق في إرسال الأحكام الصادرة عن المجلس الأعلى إلى القضاء العسكري للاستئناف أمام المحكمة العليا، وهذا يُعد تغييرًا مهمًّا في مسيرة ترسيخ الديمقراطية[42]. يُضاف إلى ذلك أن قانون العدل العسكري لعام 1980 ألغى صلاحيات الجيش في مراقبة المعارضين والسيطرة عليهم.

أما الإصلاحات التي أُدخلت إلى الشق الفني في عمل القوات المسلحة، فتضمنت هي الأخرى خطوات عدة، كان أهمها فصل العسكريين عن السياسة،

(39) Ibid., p. 122.

(40) Ibid., p. 123.

(41) Ibid.

(42) Ibid., pp. 126-127.

حيث مَنَعَ مرسوم رقم 10 لعام 1977 أي نشاط سياسي أو نقابي داخل القوات المسلحة، ومنع انتساب العسكريين إلى الأحزاب أو الترشح في الانتخابات أو التعيين في المناصب العامة في الدولة، وذلك بعد عقود طويلة من اعتماد فرانكو على العسكريين في الإدارة والمناصب السياسية. أمّا المراسيم الملكية الخاصة بالجيش، فصدرت في اليوم نفسه الذي صدر فيه الدستور، في 28 كانون الأول/ ديسمبر 1978، وهي المراسيم التي حلّت محل تلك التي وضعها الملك كارلوس الثالث في القرن الثامن عشر. وكان الجنرال ميلادو، وزير الدفاع آنذاك، مهتمًا بهذا الأمر، على اعتبار أن هذه المراسيم ضرورية لتوفير الأساس الأخلاقي الذي يتّسق مع النظام الديمقراطي، وكان مهتمًا أيضًا بضرورة وجود ضباط من الشباب في اللجنة المكلفة بصياغة تلك المراسيم. وتضمّنت هذه المراسيم القاعدة الأخلاقية للمؤسسة العسكرية والإطار الذي يُحدّد حقوق العسكريين والتزاماتهم ويُعزّز البعد المؤسسي للقوات المسلحة. وشهدت هذه الفترة أيضًا منع تعدّد وظائف العسكريين، مع تحسين أجورهم لتواكب أجور الموظفين المدنيين، فضلًا عن ضبط نظام الترقيات وعملية الاختيار لملء الشواغر(43).

لم يجرِ التطرق في تلك الفترة إلى قضايا أخرى؛ مثل خفض عدد الجنود، ولا سيما في القوات البرية، وخاصة مع حالة الشعور بالعداء داخل قطاعات واسعة في الجيش نحو أي إجراء تجاه العسكريين من حكومة سواريز. وفي المقابل نال بعض الخطوات استحسان العسكريين؛ مثل إنشاء هيئة للضمان الاجتماعي تابعة للقوات المسلحة. وقد شهدت هذه الفترة تغيير ميلادو عرض النصر إلى يوم احتفال للقوات المسلحة، كما غيّر البرلمان قَسَم العسكريين وقَسَم الترقيات ليتضمن الدفاع عن النظام الدستوري، وغيّر كذلك شعار إسبانيا الذي على أساسه تم لاحقًا تغيير العلم المستخدم في الوحدات العسكرية. ثم أُدخلت إصلاحات إلى ميزانيات الجيوش بموجب القانون رقم 44 لعام 1982؛ إذ ألزم القانون الجيوش ببرمجة نفقاتها، وهو أمرٌ كان يعني إجراء مزيد

---

(43) Ibid., pp. 128-135.

من النقاش بشأنها وتبرير الاختيارات المختلفة في الميزانيات، وكذا التناغم بين مطالب الجيوش الثلاثة. وعزّز القانون أيضًا دور وزارة الدفاع ودور الوزير ذاته بوصفه حَكَمًا في ما يتّصل بمطالب الجيوش والنزاعات القائمة بينها. وكان التطوّر الأبرز هو موافقة البرلمان على دخول إسبانيا حلف الناتو في تشرين الأول/أكتوبر 1981، وكان هذا أمرًا خلافيًا؛ إذْ عارضه بشدة الحزب الاشتراكي، كما لم يكن موقف العسكريين أنفسهم متجانسًا، ثم جرى الاستفتاء عليه في عام 1986 وانتهى لمصلحة البقاء في الناتو. وكان لهذه الخطوة أهمية في تغيير الصورة النمطية للجيوش الإسبانية، وفي تحديث عقيدتها وتنظيماتها، وفي إحداث تحوّلات كبرى في السياسة العسكرية[44].

إلى جانب الغموض الذي اتّسمت به بعض النصوص القانونية ووجود تأويلات متعددة بشأن سلسلة القيادة، كانت هناك معارضة من العسكريين لمعظم الخطوات الإصلاحية السابق عرضها. وكان للجيوش الثلاثة موقف موحد هو رفض الفترة الانتقالية للديمقراطية، وقد حاول العسكريون وضع الشروط لقبول هذه الإصلاحات، ودارت صراعات حامية بين حكومة سواريز وقيادات الجيوش، وصلت إلى استقالة الجنرال دي سانتياغو نائب رئيس الحكومة في أيلول/سبتمبر 1976 بسبب تشريع عمل النقابات، والأميرال بيتا دا فيغا وزير القوات البحرية في نيسان/أبريل 1977 بسبب ترخيص قيام الحزب الشيوعي. كذلك، عارض بعض القادة ترقيات قادة آخرين، وبرهنت استقالة رئيسَي هيئة الأركان المشتركة، في تشرين الثاني/نوفمبر 1977 وأيار/مايو 1978، على العلاقة الصعبة التي كانت قائمة بين وزير الدفاع الجنرال ميلادو وهيئة الأركان المشتركة. وساهم العنف الذي مارسته منظمة «إيتا» في تعزيز مقاومة العسكريين للانتقال الديمقراطي، وشهدت الفترة نفسها أيضًا دعم الجيش التظاهرات المناوئة للديمقراطية وتساهل القيادات العسكرية والقضاء العسكري تجاه أحداث الفوضى والتمرّد، وتجاه من يُهين وزير الدفاع الإصلاحي ميلادو من العسكريين. ولخّص أحد القادة العسكريين سلوك

(44) Ibid., pp. 135-139.

المعارضين من العسكريين في عام 1979 تقريبًا، قائلًا: «بكل موضوعية، إن جرْدة حساب المرحلة الانتقالية حتى هذه اللحظة ليست جيدة: إرهاب، انعدام الأمن، تضخم، أزمة اقتصادية، بطالة، أفلام إباحية، والأهم من كل هذا أزمة السلطة»[45].

كما رافق ذلك حملات دعائية في الصحف الموالية للجيش والمحسوبة على اليمين المتشدد، وارتكب اليمين المتطرف عمليات عنف ضد المحسوبين على اليسار من طلاب ورجال دين وعمال، بل ضدّ المعتدلين داخل اليمين أيضًا. وإلى جانب غضب الجيش، أضافت الأوضاع الاقتصادية المزيد من الصعوبات أمام حكومة سواريز، كما فاقمت أزمة النفط الثانية في عام 1979 الأوضاع، فاستقال سواريز في كانون الثاني/ يناير 1981، وحل محله ليوبولدو كالفو-سوتيلو (Leopoldo Calvo-Sotelo)[46].

وصلت مقاومة العسكريين إلى أشكال احتجاجية تخريبية أكثر خطورة، وشهدت هذه المرحلة محاولات انقلابية من عناصر من الجيش في عامي 1978 و1979، لكن المحاولة الانقلابية في 23 شباط/ فبراير 1981 كانت نقطة تحول أساسية، لأنها صدمت المجتمع، وأظهرت حجم التهديد الذي يُمثّله الجيش للتحول الديمقراطي، غير أن فشل هذ المحاولة مثّل أيضًا فرصةً للمدنيين لتعزيز الانتقال إلى الديمقراطية[47]. فمن جهة، قام قادة الانتقال المدنيون بخفض سقف مطالبهم من الجيش حتى لا يجري استعداؤه مرة أخرى. ومن جهة أخرى، مثل فشل الانقلاب فرصة مهمة للتخلص من العناصر المتشددة المعارضة للديمقراطية داخل الجيش. وقام وزير الدفاع أوليارت بثلاثة إجراءات لإعادة الهدوء داخل الجيش: الدخول في حلف الناتو وتغيير هيئة الأركان المشتركة، والإدارة الحذرة لمسألة محاكمة المتورطين في محاولة

---

(45) Ibid., pp. 141-144.

(46) Ibid., p. 123.

(47) كان لميلادو دور محوري في مواجهة محاولة الانقلاب عام 1981 وإفشاله. ينظر: «Spanish Coup Attempt Fails as Army Remains Loyal,» *The Washington Post*, February 25, 1981.

الانقلاب[48]. واتّخذ رئيس الحكومة كالفو-سوتيلو قرارات عدة، أهمها قرار عدم تعيين عسكريين في الحكومة، وجرى تعزيز أجهزة الاستخبارات، وإعادة النظر في الأحكام المخففة التي صدرت في حق عسكريين من القضاء العسكري. ومع هذا استمر رفض قطاعات من الجيش للمحاكمات، ووقعت محاولة انقلابية أخرى في تشرين الأول/أكتوبر 1982، لكن بانتقال السلطة إلى الحزب الاشتراكي في انتخابات تشرين الأول/أكتوبر 1982 انتهى تهديد الجيش، وصارت معارضة العسكريين منصبّة على القضايا التنظيمية البحت.

2. إصلاحات فيليبي غونزاليز ونارسيس سيرا

كان التخوّف الأهم أمام حكومة فيليبي غونزاليز الاشتراكية هو ضمان عدم حدوث محاولات انقلابية جديدة والتحقق من أي ضباط لهم ميول غير ديمقراطية وإبعادهم من مواقع المسؤولية. ولهذا كان تركيز الحكومة على جهود الرقابة والتحكم في أنشطة العسكريين - من دون أن يتطور هذا إلى عمليات تطهير أيديولوجي مستحيلة - بدلًا من التركيز على التعديلات البنيوية والهيكلية للرقابة المدنية على القوات المسلحة[49]. ولتحقيق التوازن بين الهدفين، أدخلت الحكومة العديد من الإصلاحات في الاقتصاد، وتبنّت نموذجًا لأقاليم الحكم الذاتي، وشرعت في عملية تفاوض للانضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة. لكن الأهم في هذا المقام هو معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، حيث نجحت الحكومة المدنية في استخدام سياسة «العصا والجزرة» في التعامل مع الجيش[50]. وعلى الرغم من أن صلاحيات وزارة الدفاع كانت محدودة في البداية، فإنها اتّسعت تدريجيًا لتشمل الميزانيات والأفراد والسياسات.

لم يكن لدى الحزب الاشتراكي قبل وصوله إلى الحكم سياسة إصلاح شاملة بخصوص الرقابة المدنية على القوات المسلحة، غير أن الحكومة انتهت

(48) Ibid., p. 147.

(49) Ibid., p. 153.

(50) Bruneau, pp. 8-9.

من إعداد هذه السياسة بعد وصولها إلى السلطة بنحو عشرة شهور[51]. ولم تواجه هذه الحكومة ما واجهته حكومتا سواريز وكالفو-سوتيلو المحسوبتان على يمين الوسط، وجاءت في وقت كان المزاج الشعبي داعمًا للرقابة المدنية على الجيش. وكانت الخطوة الأولى لحكومة الاشتراكيين تعيين نارسيس سيرا وزيرًا للدفاع، وهو اقتصادي ومحافظ سابق لبرشلونة. وأدرك سيرا وغونزاليز أن من الصعوبة تغيير القناعات الأيديولوجية للعسكريين في فترة زمنية قصيرة، ولهذا كان تركيزهما على ضمان طاعة العسكريين، وعلى تطوير إطار عمل يستهدف إدخال تغييرات جوهرية على المدى الطويل[52].

بناءً على ما حدده الدستور من مهمات جديدة للجيش، منها حماية سيادة البلاد واستقلالها وحماية أراضيها والنظام الدستوري[53]، جاءت إصلاحات سيرا لتتضمن إنشاء قيادة أركان عامة بهدف فصل الجيش عن الحياة السياسية والإدارية، ولتتحول بعد ذلك - في عام 1984 - إلى هيئة استشارية. ونصّ قانون دفاعٍ صدر في عام 1984، صراحة، على تولّي وزير الدفاع مسؤولية وزارة الدفاع، وصار دور الملك قائدًا أعلى للقوات المسلحة أمرًا رمزيًا. وقد شملت الإصلاحات أمورًا أخرى متّصلة بالميزانية والخدمة العسكرية، وفُصِل الجيش عن أجهزة الأمن والبوليس. وصدر قانون يمنع انخراط العسكريين في السياسة، ويمنح المحاكم المدنية الحق في مقاضاة العسكريين المتمّردين على الدستور. وشهدت هذه المرحلة - في المقابل - صدور قانون الدفاع عن الدستور ليعطي الجيش أيضًا دورًا في محاربة التمرد في الباسك.

خلال تلك الفترة، شهدت إسبانيا سلسلة من الإصلاحات التشريعية والمؤسساتية، كان الهدف منها هو خفض مساحة استقلالية المؤسسة العسكرية وإعادة هيكلتها بما يتفق مع النظام الديمقراطي. ولهذا اعتُمد القانون الأساسي لعام 1984 الذي عدّل قانون عام 1980، لتعزيز صلاحيات وزارة

---

(51) Serra, p. 153.

(52) Ibid., p. 126.

(53) Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei (eds.), The *Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (London/New York: Routledge, 2012), pp. 182-183

الدفاع وإعادة هيكلة المؤسسة العسكرية وإدراج كل العناصر التي تضمن الخضوع الكامل للمؤسسة العسكرية للحكومة المدنية المنتخبة. وأهم خمسة تعديلات[54] ما يلي:

- منح رئيس الحكومة مسؤولية واضحة ومباشرة لإدارة سياسة الدفاع عبر النص على أنه «يمارس سلطته لإصدار الأوامر والتنسيق وإدارة أنشطة القوات المسلحة»، وذلك بعد أن كانت الأمور غامضة في السابق.

- يقوم وزير الدفاع بهذه المهمات أيضًا بتكليف من رئيس الحكومة، مع إضافة أنه يمارس الصلاحيات المتصلة بفرض قواعد الانضباط المنصوص عليها في القانون. وهنا يمكننا القول إنه تم تركيز الصلاحيات في يد رئيس الحكومة الذي يحدد الأهداف الاستراتيجية الكبرى ويجيز الخطط التي تترتب عليها، فضلًا عن اتخاذ القرارات الخاصة بالتوزيع العام للجيش وتأمين حاجاته. وصارت سياسة الدفاع من مسؤولية رئيس الحكومة، في حين أن الجانب العسكري منها من صلاحيات وزير الدفاع الذي يتولّى صياغة الخطة الاستراتيجية، بما في ذلك الجوانب الاقتصادية للدفاع وسياسة شراء المعدات، وتوجيه الإدارة العسكرية، والإشراف على التعليم العسكري، وإدارة الأنشطة الاجتماعية، وبذلك أيضًا أصبحت هيئة الأركان هيئة استشارية.

- إيجاد منصب رئيس هيئة الأركان العليا للدفاع بصفته المعاون الرئيس للوزير في إدارة السياسة العسكرية مع تأكيد تبعيته للوزير. وصارت مهمات رئيس هيئة الأركان - بموجب مرسوم ملكي صدر استنادًا إلى هذا القانون - تتمثل في قيادة العمليات للقوات المسلحة التي تقوم بمهماتها ضمن الخطة الاستراتيجية، وأيضًا مشاركة القوات المسلحة في المنظمات والأحلاف العسكرية.

- تحويل هيئة الأركان المشتركة من كونها هيئة عليا وقيادية، إلى هيئة مساعدة واستشارية لرئيس الحكومة ووزير الدفاع. وهذا تغيير جذري، سمح

(54) Serra, pp. 158-159.

لوزير الدفاع بترؤسها على نحو منتظم، وذكر القانون أيضًا أن رؤساء هيئة الأركان يمارسون القيادة المباشرة لجيوشهم تحت سلطة وزير الدفاع وبالتبعية المباشرة له. وهكذا، صار الوزير هو القائد في القضايا كافة.

- تعديل طبيعة لجنة الدفاع الوطني عبر تحديد وظائفها وجعلها هيئة مساعدة واستشارية للملك ولرئيس الحكومة. ومن ثمّ، زالت مهمات اللجنة في الصياغة والاقتراح في ما يخص السياسة العسكرية، وصار دورها كتابة تقارير بخصوص هذه الموضوعات وتقديمها إلى الحكومة بوصفها هيئة استشارية.

أما في ما يتصل بتعزيز قدرات وزارة الدفاع، فقد تم النص صراحة في مرسوم ملكي صدر في 25 كانون الثاني/ يناير 1984 على الفصل الواضح بين مجالي الجانب الفني للقوات المسلحة والجانب الإداري - السياسي لها، وذلك كضرورة لتحقيق الرقابة المدنية على القوات المسلحة، فضلًا عن أهميته لتمكين الجيش الإسباني من القيام بمهماته الدولية. وبموجب الهيكلية الجديدة، صارت هناك ثلاثة اختصاصات داخل الوزارة: الأول له طابع عسكري بحت تقوده هيئة الأركان العامة، أما الثاني فلَه طابع اقتصادي ويقوده نائب وزير، وأما الثالث فهو يتصل بشؤون التنظيم وإدارة الأفراد ويقوده مساعد نائب وزير. بينما صار الحرس المدني تابعًا للوزير في شقه العسكري، وخاضعًا للمركز الأعلى للدراسات الدفاعية في شقه الاستخباراتي. وتم أيضًا توفير مبنى للوزارة، ثم صدرت قرارات وزارية لتسهيل عمل الوزارة، أهمها قرار يُخوّل الوزارة طلب تقارير ومعلومات من الهيئات والثكنات التابعة لها، وآخر متصل بسلطة نقل الأفراد للعمل في الجهاز المركزي للوزارة، وثالث يتصل بتأسيس نشرة رسمية للوزارة بعد أن تم إلغاء النشرات الرسمية للجيوش الثلاثة. واتخذت إجراءات أخرى لتقوية المكتب المركزي للوزارة كتشكيل إدارة للبنى التحتية، وإدارة للاتصالات اللاسلكية للدفاع، ومركز لمنشورات الوزارة، وآليات متعددة أخرى للجانب المعلوماتي في السكرتاريا العامة الفنية للوزارة. وفي ما يتصل بالملحقين العسكريين في الخارج، قُرِّر نقل تبعيتهم إلى المكتب المركزي للوزارة. ومن أهم الآليات الأخرى لتعزيز وزارة الدفاع زيادة عدد

الموظفين المدنيين في سائر مواقع العمل وعناصر القيادة الإدارية تدريجيًا. إلى جانب ذلك، فإن الارتباط الخارجي للجيش ساهم أيضًا في تقوية الوزارة[55].

أُدخلت إصلاحات أخرى أيضًا على القضاء العسكري. ففضلًا عن الإصلاحات التي تمّت في هذا الإطار في عام 1980، جاءت إصلاحات أخرى في عام 1983 لتؤكد إلغاء القضاء العسكري باعتباره سلطة مستقلة عن سلطة القضاء الموحدة. ومن الأدوات التي استخدمت هنا تقسيم القانون الجنائي السابق إلى قوانين عدة، وحصر سيادة القضاء العسكري في الإطار الحربي في القضايا المُدرجة بالقانون فحسب، وصارت قاعة المحاكمات العسكرية داخل المحكمة العليا، وأصبح القانون العسكري مرتبطًا بالقانون الجنائي العام، وهكذا لم تعُد للجهة العسكرية سلطة التقدير. ومع ربط القضاء العسكري بمنظومة موحدة للقضاء وتبسيط عمل التقاضي وإجراءاته، تم أيضًا الفصل بين القانون والقضاء العسكريين، وقانون الانضباط داخل الوحدات العسكرية، بحيث لم تعُد للقيادات العسكرية وظائف قضائية، بل صلاحيات عقابية منظمة فقط وتحت مراقبة القضاء، لأن قرارات العقوبة صارت قابلة للاستئناف عبر الطعن في القرار الإداري العسكري، بل أُلغيت أيضًا العقوبات ذات الطابع المهين[56]. ولاحقًا، أُلغيت عقوبة الإعدام كليًا من القانون الجنائي العسكري، تماشيًا مع ما هو سائد في الديمقراطيات الأوروبية.

أما في ما يتصل بصياغة السياستين الدفاعية والعسكرية، فكان قانون عام 1984 والمرسوم الملكي الخاص بتنظيم وزارة الدفاع واضحين في منح رئيس الحكومة ووزير الدفاع سلطة وضع هاتين السياستين وتطبيقهما، وتم تزويدهما بوزارة ذات صلاحيات قوية هي وزارة الدفاع. وجرى تطبيق هذه الإصلاحات في الواقع، حيث صارت الحكومة - وليس العسكريون - هي التي تقوم بوضع السياسة التي تراها مناسبة في القطاع العسكري وتطبيقها. وتم هذا بالفعل خلال عامي 1984 و1986، وظهرت الخطة العامة للدفاع التي تشمل كل الوزارات،

---

(55) Ibid., pp. 166-169.

(56) Ibid., pp. 171-174.

وتُقسم ثلاث مراحل: الأولى هي مرحلة التخطيط، حيث تم عرض الأهداف والخطوط العامة بحسب الخطة الاستراتيجية المشتركة، وبحسب عمليات التخطيط التابعة لحلف الناتو. والثانية هي مرحلة البرمجة، حيث يتم وضع البرامج الخاصة بكل وزارة. أما الثالثة، فهي تخص الميزانيات وإدراج البنود المختلفة للنفقات في ميزانية الدولة. وجرى في هذا الإطار التخلي عن قيام الجيش بمهمة الدفاع ضد عدو داخلي، ولاحقًا ظهرت مهمة المشاركة في حفظ السلام الدولية. وصار هناك تقليد مفاده صدور تعليمات دورية من الحكومة تُحدّد الأهداف الاستراتيجية للجيش، وتتطوّر هذه الأهداف بلا شك مع التغيرات التي تشهدها البلاد والمنطقة والعالم. وصار الجيش لا يقاتل عدوًا داخليًا، بل يصون النظام الدستوري، ويضمن حماية الدولة وسلامة أراضيها، ويحمي المواطنين ضد أخطار العدوان المباشر أو التهديد لأرواحهم في حالات الحرب أو الكوارث. كذلك، تم التخلي تدريجيًا عن تطوير قدرات الردع كهدف ودمجه في إطار مهمة الدفاع عن البلاد باعتبارها عضوًا في تحالف أكبر، فضلًا عن الإسهام في جهود حفظ السلام الدولية، وفي أمن العالم الغربي وحمايته، وتحقيق الرقابة الفاعلة على مضيق جبل طارق ومنافذه[57]. وفي المجال الخارجي تحديدًا، اتُّفق على قائمة من عشر نقاط - سُميت «الوصايا العشر» - تضمّنت التوافق بين السياستين الأمنية والخارجية في علاقة إسبانيا بالناتو وأوروبا والولايات المتحدة، التي كانت جزءًا من الاستفتاء حول بقاء إسبانيا في حلف الناتو، في 12 آذار/ مارس 1986 الذي جاء لمصلحة البقاء في الحلف؛ ما مثّل انتصارًا للحكومة للمضي قُدُمًا في الإصلاحات وتوقيع اتفاقات عدة من أجل الدخول في اتحاد أوروبا الغربية، والاتفاق الثنائي مع الولايات المتحدة، والاتفاق بشأن نمط البقاء في حلف الناتو، واتفاقات أخرى. وتم هذا بالتعاون التام مع وزارة الخارجية الإسبانية، وهو أمرٌ فتح المجال أمام تأهيل خبراء مدنيين في قضايا الدفاع[58].

---

(57) في تعليمات رئيس الحكومة الصادرة في تموز/ يوليو 1984، لم يذكر هدف حماية مدينتي سبتة ومليلة اللتين كانتا من الأولويات الاستراتيجية للجيوش الثلاثة. ينظر لمزيد من التفاصيل حول هذه التعليمات وتحديثها بمرور الوقت: Ibid., pp. 176-177.

(58) Ibid., p. 179.

لأجل دفع القادة والمؤسسة العسكرية إلى التركيز على وظيفتهم العسكرية فقط، وضمان ولاء القوات المسلحة للنظام الديمقراطي، وجعْل موضوع الرقابة المدنية على القوات المسلحة موضوعًا إجرائيًا وضمان ولاء القوات المسلحة للنظام الديمقراطي، وليس مسألة تؤثر في عمل المؤسسة العسكرية ذاتها، أو عمل النظام الديمقراطي وأدائه، أُدخلت إصلاحات أخرى في مجال التربية وأنظمة الترقيات وتوزيع الرتب العسكرية وعلاقة الجيش بالمجتمع. ومن هذه الإصلاحات خفض عدد القوات المسلحة وإعادة تنظيمها على أساس المناطق، وامتد التخفيض على نحو أساسي إلى القوات البرية على مستوى الجنود والضباط التي كانت ضخمة مقارنة بغيرها، وتم هذا بقانون أُقر في نهاية عام 1984. ولإصلاح سياسة التقدم إلى الأكاديميات العسكرية، مَنَحَ قانون الموازنة العامة لعام 1986 وزير الدفاع صلاحية اقتراح عدد المنتسبين الجدد إلى تلك الأكاديميات على الحكومة، وهو أمرٌ أدخل سياسة مستدامة للتخفيض. وصدر قانون آخر في عام 1989 نظّم هيكلية القوات المسلحة، والمهنة العسكرية منذ بداية الالتحاق بالخدمة حتى سن التقاعد (سنّ الخامسة والستين بدلًا من سنّ السبعين)، ونظّم أيضًا تدرّج الرتب العسكرية والترقيات على أساس الكفاءة، إلى جانب الأقدمية[59].

وقد لقي هذا القرار معارضة شديدة من رؤساء هيئات الأركان للجيوش الثلاثة. ولكن بعد الفترة التي تلت الاستفتاء على البقاء في الناتو وبعد الانتخابات الجديدة، صار من الممكن المُضيّ قُدُمًا في إصلاح التعليم العسكري على وضع يُحقق ما يلي: تكييف التعليم العسكري مع النظام التعليمي العام، وخفض عدد مراكز التعليم العسكري وإعادة هيكلة أنظمتها التربوية، ووضع خطط تدريس جديدة ولوائح العمل وتحسين أوضاع هيئات التدريس[60]. وفي عام 1988، أُقرّ - بموجب القانون - مبدأ المساواة بين الجنسين وتنفيذه، بحيث تكون المرأة قادرة على المشاركة في كل الوظائف في

---

(59) Ibid., pp. 180-185.

(60) Ibid., pp. 185-189.

القوات المسلحة، مع إسقاط القيود التي كانت قائمة حتى في بعض الجيوش الأوروبية؛ إذ لم يتم وضع لائحة خاصة بالنساء، ولا تحديد حد أقصى لوجود النساء في الجيوش الثلاثة، وغير ذلك.

كما كان للتعليم في الخارج دور مهم، فقد أُرسل عسكريون ومدنيون إلى مقرّ الناتو لتعلّم شؤون الرقابة المدنية السياسية على الجيش واكتساب المدنيين المعارف المتصلة بالدفاع والأمن[61]. ومع نهاية الحرب الباردة وبدء حرب الخليج الأولى في عام 1991، أُتيحت الفرصة لمشاركة الجيش في صراع حقيقي، أول مرة منذ نحو 100 عام، وهو أمرٌ ساهم في تعزيز ثقة الجيش أمام الشعب. ومع استمرار دوره في محاربة منظمة إيتا، اتّسع دور الجيش في قوات حفظ السلام في الخارج، ليتحوّل من دور حارس النظام، إلى مهمات جديدة، وتتحول وجهته من الداخل إلى الخارج.

أما الخدمة العسكرية، فقد أُدخلت إليها إصلاحات معتدلة ومتدرجة؛ إذ صارت مركزية ومن صلاحية الوزير، وخُفضت المدة إلى اثني عشر شهرًا، مع تقديم سن الخدمة بعام واحد (صارت سنّ التاسعة عشرة هي سنّ الدعوة إلى التجنيد) وتمكين الشباب من تأدية الخدمة في مناطق سكنهم، وتم هذا تدريجيًا، وفتح الباب أمام تطوّع الحرفيين في القوات المسلحة مقابل أجرٍ. وأسفرت هذه الإصلاحات في النهاية عن إلغاء الخدمة العسكرية الإجبارية.

ترافق هذا كله مع تغييرات أخرى، منها تحسين الخدمات الغذائية وتطبيق خطط لمكافحة المخدرات والوقاية من الحوادث داخل الثكنات العسكرية. وقد تم السماح للجنود بدخول معسكرات الخدمة والخروج منها بملابس مدنية. وكانت هذه الأمور كلها تستهدف إقرار أن الخدمة العسكرية ليست من الصلاحيات العسكرية المطلقة، بل هي مسألة تخص المجتمع وتنظمها الحكومة المنتخبة من الشعب. وتم أيضًا إصلاح سياسة السكن الخاص بالعسكريين، حيث أُلغيت الامتيازات، وأُلغي أيضًا احتكار الجيش للأراضي

(61) Bruneau, pp. 10-11.

غير المستغلة التي لا يحتاج إليها في الدفاع. وشهدت إسبانيا تحويل بعض الثكنات العسكرية في بعض المدن إلى جامعات أو مقار للمجالس الشعبية[62].

لم تمر هذه الإصلاحات من دون مقاومة، كما كانت الحال قبل عام 1982. فمع استمرار العنف من جانب منظمة إيتا وسقوط عشرات القتلى من الضباط والجنود، ظهرت العديد من الأزمات مع العسكريين، واستمرت تصريحات من قادة عسكريين بمديح فرانكو أو الانقلابيين، وكان الرد دومًا هو الإقالة الفورية. وقد كان من آليات التعامل مع هذه المقاومة التدرّج في الإصلاح والترتيب والإعداد المناسب لكل خطوة وعدم الإعلان عن أي خطوة إصلاحية ما لم تتوافر كل الأدوات اللازمة لتنفيذها وإدارتها. فبحسب سيرا، تمثل القوانين غير القابلة للتنفيذ عقبة أساسية من عقبات ترسيخ الديمقراطية، كما في أميركا اللاتينية. فضلًا عن ذلك، يُعدّ ترتيب تسلسل الإجراءات أسلوبًا مهمًّا جدًّا لتفادي النزاع مع العسكريين، أي إنه يجب عدم البدء في إصلاح ما، في مستوى محدد، ما لم تكن الإصلاحات قد نُفّذت في المستوى السابق.

تضمنت آليات مواجهة مقاومة العسكريين أيضًا تحقيق صيغة لمعادلة أجور العسكريين والمدنيين في الدولة، وتوفير خدمات صحية متعادلة، إلى جانب تصميم الحكومة على قيادة القطاعين المدني والعسكري، وإعداد كوادر مدنية للعمل في القطاع الأخير. وفي الحالة الإسبانية، توافر للبلاد ملك كان ماهرًا في مخاطبة العسكريين في المناسبات المختلفة وتوجيه نداءات للانضباط وتجاوز المفاهيم التي تجاوزها الزمن، إلى جانب دور أجهزة الاستخبارات التي صارت ملحقة بالحكومة والوزير ووضعها تحت الرقابة المدنية وضم مدنيين إليها، بحيث لم تعُد أداةً في يد العسكريين. وبموجب هذه التعديلات الأخيرة، صار لدى وزير الدفاع المدني العديد من المعلومات حول القوات المسلحة، بدلًا مما كان سائدًا من قبل، أي امتلاك القوات المسلحة معلومات عن المدنيين، وساهم هذا في منع الانقلابات[63].

---

(62) Serra, p. 193.

(63) Ibid., pp. 199-201.

مثّل الانضمام إلى حلف الناتو عاملًا مهمًا أيضًا في هذا المقام؛ إذ على الرغم من المعارضة الشعبية لهذا الدخول، نظرًا إلى الرغبة في تجنب الحرب الباردة والشعور المعادي للولايات المتحدة، ساهم انضمام إسبانيا إلى الناتو في تحقيق الرقابة المدنية على القوات المسلحة، فقد برّر إصلاحات عدة أُدخلت إلى العقيدة العسكرية، ودخول المدنيين وزارة الدفاع، وزيادة ميزانيات الدفاع، وتحديث الجيش. وتعاون الجيش في هذه المرحلة مع الحكومة حفاظًا على مصالحه في المقام الأول، وليس إيمانًا بالقيم الديمقراطية، كما كتب أودونيل وآخرون في عام 1986[64]. وكان الإنجاز الأساسي هو تحويل معارضة العسكريين إلى قضايا محددة؛ مثل الترقيات، وقصور الميزانيات، وتحديث المعدات.

كان من المسائل المهمة التي ذكرها سيرا في كتابه، الحذر عند وضع القوانين وعدم اقتراحها وسنّها إلّا بعد التيقن من توافر ضمانات لتطبيقها، وتعديلها متى استدعى الواقع ذلك، فضلًا عن أهمية أن تمر كل الإصلاحات عبر البرلمان؛ لربطها بعملية الإصلاح العامة، ولنيل أكبر قدر من الشرعية، ثمّ إن تشكيل وزارة دفاع قوية على غرار وزارات الدفاع في الديمقراطيات الغربية ليس عملًا أو إصلاحًا قانونيًا فقط؛ إذ يتطلب أيضًا أمورًا أخرى، منها استقرار ولايات وزراء الدفاع المدنيين في مناصبهم فترات طويلة. وفي الحالة الإسبانية، كان ثمة إجماع في البرلمان بشأن قانون عام 1984، وذلك بسبب أن القانون قُدّم باعتباره استمرارًا للإصلاحات التي بدأت في عام 1977، وكذلك استنادًا إلى عنصر المقارنة بجيوش الدول الأوروبية المجاورة، وخاصة فرنسا وألمانيا[65]. وكانت الحالة الألمانية بالغة الأهمية، نظرًا إلى أنها قدّمت نموذجًا لدولة تم فيها إخضاع الجيش للحكومة الديمقراطية على نحو واضح.

استمرت عملية ترسيخ النظام الديمقراطي، بحسب سيرا، نحو سبع سنوات، وهو يرى أنها بدأت، في ما يخص العلاقات المدنية، العسكرية

(64) Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarianism Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 24-25.

(65) Serra, pp. 161-165, 168.

تحديدًا، بعد انتهاء انتخابات عام 1982 ومحاكمة المتورّطين في المحاولة الانقلابية في شباط/ فبراير 1981، ثمّ استمرت حتى عام 1989 حين تمكنت الحكومة المدنية من وضع السياستين الدفاعية والعسكرية وإجراء الإصلاحات الضرورية لضمان تنفيذهما، وانخراط السياسة الأمنية في إسبانيا في النظام الغربي عبر الانضمام إلى اتحاد أوروبا الغربية والتعاون مع حلف الناتو وعقد اتفاقية جديدة مع الولايات المتحدة، فضلًا عن سن قانون تنظيمي للقوات المسلحة، يضعها في موقع واحد من إدارات الدولة وتنظيماتها. ويربط سيرا هذه التحولات أيضًا بانتهاء الحرب الباردة وتطور النظام الدولي[66].

تحدّث سيرا أيضًا عن إجراءات عدة كانت ناجحة هناك؛ فثمة أولًا تعريف المهمات الجديدة للجيوش والتعديلات التنظيمية اللازمة لذلك، مع الاهتمام بالبعد الدولي. فمع تراجع النزاعات بين الدول، بحثت الجيوش عن أدوار داخلية لها، ولا سيما في محاربة المخدرات، وكان من الأهمية تحديد هذه المهمات الداخلية من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأن تكون ذات صفة مؤقتة وغير دائمة، وأن تحظى بدعم قوات الشرطة، وأن تخضع للسلطة المدنية والقانون المدني[67]. كما أن هناك إجراءات متصلة بالقوات المسلحة باعتبارها مهنة؛ مثل التعديل التدريجي لنظام الترقيات، بما يحقق تعزيز القدرات المهنية وعمليات التدريب، مع توفير أدوات رقابة على نظم التدريب العسكري، ودمج القيم الأخلاقية التي يجب على الجميع، مدنيين أو عسكريين، التحلّي بها، فضلًا عن تحسين الشروط المعيشية للعسكريين عبر دمجهم في المجتمع، وتشجيع إسكان العسكريين في المدن بدلًا من الثكنات المنعزلة، والتخلص من الامتيازات الخاصة بالعسكريين خارج الأجور، وتعزيز سياسة أجور موحدة

---

(66) Ibid., p. 37.

(67) وهذا ما فعله «المفهوم الاستراتيجي» في إسبانيا في عام 2003 عندما حدد هذه المهمات في: الدفاع عن سلامة الأراضي الجغرافية في إطار منظومات الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو والمساهمة في عمليات السلام الدولية – التعاون الضروري في قضايا السلامة المدنية كالمراقبة البحرية للسفن التي يشتبه في نقلها المخدرات – والمشاركة في عمليات المساعدة والإنقاذ في حالات الكوارث الطبيعية. ينظر: Serra, p. 68.

للجميع، ومنع استخدام الجنود في الخدمات الشخصية أو الأسرية، وتعديل ساعات العمل لتكون قريبة من ظروف العمل المدني، والدفاع عن حقوق الإنسان في كل البرامج التدريبية، ووضع آليات فاعلة لتحسين معاملة الجنود والحفاظ على حقوقهم، والتعاون مع البلدان الأخرى والمنظمات الدولية في مجالي الأمن والدفاع[68].

باختصار، توفّر للحالة الإسبانية عوامل متعددة للنجاح، أهمها ظهور عدد من المدنيين المتخصصين في العلاقات المدنية - العسكرية، ووجود إرادة وخطوات محددة من المدنيين من أجل إعادة صياغة العلاقات المدنية - العسكرية، وتشكيل وزارة دفاع مع مأسسة رقابة المدنيين فيها، فضلًا عن تدخّل المنظمات الدولية، وخاصة الناتو والاتحاد الأوروبي، عاملًا محفزًا. وتمثل الحالة الإسبانية حالة نجاح في إنجاز الرقابة المدنية السياسية على الجيش على نحو متدرج؛ ما أدى، في النهاية، إلى تقوية الديمقراطية، وتقوية فاعلية الجيش ذاته، وتعزيزه، وتحوله من جيش كبير مناصر للنظام إلى جيش صغير فاعل وغير مسيّس ومهني ودولي التوجه.

(68) Ibid., pp. 86-89.

الفصل الثامن

البرتغال

عرف التاريخ الحديث للبرتغال تحوّلًا من الملكية إلى الجمهورية عبر ثورة قادها الحزب البرتغالي الجمهوري (Portuguese Republican Party, PRP) وأيدها منشقون من الجيش في عام 1910. وبعد نجاح الثورة، انشق الحزب الجمهوري إلى أكثر من عشرة أحزاب[1]، ثم أطاح الجيش الجمهورية الأولى التي كانت ديمقراطية غير مستقرة في عام 1926، ثم عُيّن الأستاذ الجامعي المتخصص في المالية والاقتصاد، أنطونيو دي أوليفيرا سالازار (António de Oliveira Salazar) وزيرًا للمالية، وبعد نجاحه في إدارة الأزمة الاقتصادية عيّنه الجيش رئيسًا للوزراء في عام 1932.

أولًا: نظام سالازار وانتقال السلطة من العسكريين إلى المدنيين

أنشأ سالازار - الذي بقي في الحكم حتى عجزه في إثر حادث في عام 1968 - نظامًا دكتاتوريًا على النمط التسلطي التعاوني بانتخابات شكلية، وبرلمانًا من دون صلاحيات تقريبًا، مع تركيز السلطة في يد رئيس الوزراء الذي كان يهيمن أيضًا على اللجنة التي تسمّي المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية، وبقي هذا النظام قائمًا حتى عام 1974. اعتمد سالازار على ولاء الفلاحين في الشمال وملّاك الأراضي في الجنوب، وعلى دعم الكنيسة الكاثوليكية والجهاز

(1) Marcos Degaut, «Out of the Barracks: The Role of the Military in Democratic Revolutions,» *Armed Forces & Society*, vol. 45, no. 1 (January 2019), p. 86.

البيروقراطي وتحالف الجيش. ونجح في إقامة نظام محافظ يوازن بين مصالح الفئات المختلفة، واعتمد على المستعمرات باعتبارها مصدرًا للسلع وسوقًا للمنتجات البرتغالية.

تأثر سالازار بالنزعات الأيديولوجية الفردية التي كانت سائدة في أوروبا في عشرينيات القرن العشرين وثلاثينياته، وآمن بالنظام التسلطي نظامًا للمستقبل، رافضًا الديمقراطية والليبرالية والبرلمانية والمواطنة، ومعتبرًا أن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية لا بد من أن تكون فوق الحريات الفردية، وأن كل شيء يخضع للمصلحة الوطنية. وأقام دولته على مزيج من الفلسفات المحافظة، من دون أن يتبنى اتجاهًا سياسيًا محددًا تجاه اليمين أو اليسار، وكان الهدف في النهاية هو إحكام قبضته على النخب وقطاعات المجتمع، تمامًا كما كان فرانكو في إسبانيا[2]. رفض سالازار الشمولية علنًا، ربما بسبب دراسته القانون واعتقاده الديني المحافظ. وعلى الرغم من هذا، فإن ملامح شمولية كانت في النظام الذي بناه؛ فمع حكم الفرد المطلق، كانت هناك تعددية محدودة، وكانت هناك أيديولوجيا، لكنها غير محددة المعالم على نحو نهائي، وكان هناك تنظيم واحد، لكن دوره كان محدودًا كذلك. كما أنه استخدم العنف على نحو أقل من فرانكو والأنظمة الشمولية الأخرى. وسُميت الدولة خلال فترة حكمه «الدولة الجديدة» (Estado Novo).

كان للجيش - الذي أتى بسالازار - حضور قوي في الحكومة والإدارة، وكان يتمتع بقدر من الاستقلال، مع تدخل بسيط من المدنيين في الشؤون العسكرية. وعلى الرغم من نحو خمس عشرة محاولة انقلابية بين عامي 1931 و1965، فإن الجيش بقي مواليًا لسالازار. وساعدت عوامل كثيرة، معظمها خارجية، الدكتاتور في السيطرة على الجيش، منها الحرب الأهلية الإسبانية والحرب العالمية الثانية، ثم التعاون مع الناتو خلال الحرب الباردة. إلا أن

---

(2) José Javier Olivas Osuna, *Iberian Military Politics: Controlling the Armed Forces during Dictatorship and Democratization* (London: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 28-29;

وحول التاريخ السياسي للبرتغال باختصار، ينظر: José Magone, *European Portugal: The Difficult Road to Sustainable Democracy* (Heidelberg: Springer, 1996), pp. 16-20.

مجريات الأمور في حرب المستعمرات[3] أدّت إلى شرخ العلاقة بين سالازار والجيش؛ كما سنعرض لذلك لاحقًا.

آمن سالازار بأن الجيش هو أهم أركان دولته التي بناها، إلا أنه أبعده عن السياسة[4]، ومَنَحَ قادته العديد من المزايا والامتيازات والمناصب في الحكومة والإدارة، كما أحاط نفسه بمجموعة من الضباط الموالين. لم تكن غاية سالازار من إبعاد الجيش عن السياسة إقامة جيش مهني، بل السيطرة عليه ومنعه من الانقلاب. وعلى الرغم من هذا، فإن الجيش مثّل تهديدًا له، وذلك على عكس الحال مع فرانكو في إسبانيا.

مثّلت العوامل الخارجية عنصرَ دعمٍ للنظام؛ إذ كانت المستعمرات مصدر قوة اقتصادية له. كما تحالف سالازار مع بريطانيا، إلا أنه ظل يخاف من جيرانه، واستغل هذا في السيطرة على الجيش، ودعم جبهة فرانكو في الحرب الأهلية الإسبانية. وبسبب هذه الحرب، تولى سالازار وزارة الحرب، ثم وقّع مع إسبانيا ميثاقًا للدفاع المشترك في عام 1939، ودعاها إلى الحياد في الحرب العالمية الثانية، خوفًا من الشيوعيين[5]. أما ألمانيا النازية، فدعمت نظامه لمواجهة بريطانيا، وبقيت أيضًا مصدر سلاحه حتى عام 1945، وكانت جُل أدوات السيطرة على الجيش تعتمد على الخبرة الألمانية. وفي ما يخص علاقته بالولايات المتحدة، رفض سالازار المرحلة الأولى من مشروع مارشال، إلا أنه قبل بالمرحلة الثانية بعد ذلك، ثم صارت بلاده عضوًا مؤسسًا في الناتو في عام 1949، ووقّعت اتفاقية دفاعية مع الولايات المتحدة في عام 1951. وكان لهذه التطورات المتصلة بالعوامل الخارجية عميق الأثر في إدارة العلاقات المدنية - العسكرية.

دفعت علاقةُ البرتغال بالناتو سالازار إلى تبنّي توصيات خبراء الناتو وإعادة هيكلة الجيش ليتلاءم مع جيوش باقي الأعضاء من حيث المذهب

(3) وهي الحرب التي دامت نحو 13 عامًا (1961-1975)، وخاضتها شعوب المستعمرات البرتغالية في أفريقيا وآسيا، وانتهت باستقلال تلك الدول بعد أكثر من 500 عام من الاحتلال البرتغالي.

(4) Robert Harvey, *Portugal: Birth of a Democracy* (Heidelberg: Springer, 1978), p. 4.

(5) Osuna, p. 33.

والبنية والحجم وطرق التدريب، كما رُفعت مرتبات الضباط، وأُرسل ضباط برتغاليون إلى التدريب في الولايات المتحدة. وبذلك، أُدخلت تغيرات كثيرة في الجيش خلال أربعينيات القرن العشرين وخمسينياته، حتى أُطلق على ضباط الخمسينيات وصف «جيل الناتو». وكانت لهؤلاء، في الواقع، عقلية وقناعات مختلفة؛ إذ كانت لهم آراء إيجابية تجاه الديمقراطية، وعلى يدهم تربّت أجيال جديدة، صارت تعارض النظام التسلّطي لاحقًا[6]. ومع خلاف سالازار والولايات المتحدة حول المستعمرات واتهام الولايات المتحدة بدعم محاولة انقلابية في عام 1961، بدأ التعاون العسكري مع الولايات المتحدة والناتو في التراجع[7]. غير أن أثر التعاون السابق بقي قائمًا، وتعاظمت المعارضة داخل الجيش الذي لم يكن متجانسًا من الناحية الأيديولوجية، فقد وُجدت فيه ميول سياسية مختلفة، على عكس الحال في إسبانيا، كما أنه لم يكن متجانسًا من الناحية الاجتماعية. فمع حرب المستعمرات، دخل الجيشَ أفرادٌ من الطبقتين الفقيرة والمتوسطة؛ ما أثّر في تجانسه واستقراره[8].

ظل سالازار يدير الدولة بيد من حديد حتى مرضه في إثر الحادث الذي تعرض له (في عام 1968)، فحل محله أستاذ جامعي آخر في القانون هو مارسيلو كايتانو (Marcelo Caetano) (1968–1974). ثم تعاظمت الاختلافات بين الجيش وكايتانو بعد أن أدخل هذا الأخير بعض الإصلاحات الشكلية؛ مثل التسامح قليلًا مع المعارضة، ومنْح البرلمان بعض الصلاحيات، وتصاعد نفوذ المدنيين في مقابل العسكريين في الوزارة والإدارة.

كانت هناك أسباب هيكلية أخرى لتلك الاختلافات؛ إذ كانت البلاد تعاني في ذلك الوقت تصاعد المشكلات الاقتصادية وتراجع الاستثمارات الأجنبية، كما شَرَعَ العمال في تنظيم صفوفهم في اتحادات، وهو أمرٌ أضعف النظام التعاوني الذي أنشأه سالازار. كذلك، أفضت التنمية الصناعية في الستينيات

---

(6) Ibid., pp. 5-6.

(7) Ibid., pp. 35-36.

(8) ينظر لمزيد من التفاصيل: Ibid., pp. 10-20.

والسبعينيات إلى تحويل البلاد إلى مجتمع حضري، وأوجدت أرضًا خصبة للحزب الشيوعي البرتغالي (Portugal Communist Party, PCP) الذي كان يعمل في السر. كما شكّل الاشتراكيون الحزب البرتغالي الاشتراكي (Portugal Socialist Party, PSP) في عام 1973. وعلى الرغم من القيود الكثيرة التي وضعها النظام أمام العمل الحزبي وأمام المجتمع المدني، فإن الانتخابات الدورية ساعدت في إتاحة الفرصة للأحزاب للعمل وتنظيم صفوفها.

مع تصاعد نفوذ المتشددين داخل الجيش، ظهرت علامات عدم الرضا من داخل الجيش، وخاصة من جهة ضباط من ذوي الرتب المتوسطة، احتجاجًا على امتيازات كبار قادة الجيش، وعلى تطورات الحرب الاستعمارية في الخارج. ولهذا، تشكلت، في أيلول/ سبتمبر 1973، ما عُرف بـ «حركة القوات المسلحة» (Armed Forces Movement, MFA) من فئة ضباط من ذوي الرتب المتوسطة لحماية مصالحهم داخل النظام[9]. وكان على رأس مطالب الحركة زيادة مرتبات العسكريين، وإلغاء بعض القرارات التي اتخذتها الحكومة في شؤون عسكرية مختلفة، وفي كانون الأول/ ديسمبر من العام نفسه، بدأت الحركة تتحدث عن قواعد تدخّل العسكريين في السياسة عبر برنامج من ثلاثة أهداف، هي: الديمقراطية، والتنمية، والخروج من المستعمرات. ثم قادت الحركة انقلاب 25 نيسان/ أبريل 1974 احتجاجًا على سياسات الحرب التي يتبعها النظام ضد حركات التحرير في أنغولا وموزمبيق وغينيا بيساو. وكان هؤلاء الضباط يعتقدون أن هذه الحروب غير ممكن الانتصار فيها، نظرًا إلى الدوافع القوية لدى حركات التحرر لتحقيق الاستقلال، ونظرًا إلى دعم بعض الدول الغربية لها[10]. واستُقبل الانقلاب بترحيب من قطاعات في المجتمع، وتحوّل إلى ثورة شعبية مع نزول الجماهير إلى الشارع، على الرغم من مناشدة

(9) ينظر في شأن الانتقال في البرتغال: Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process* (London/New York: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 160-162; Nancy Bermeo, «Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions,» in: Lisa Anderson (ed.), *Transitions to Democracy* (New York: Columbia University Press, 1999), pp. 123-140; Raphael Costa, *From Dictatorship to Democracy in Twentieth-Century Portugal* (New York: Palgrave Macmillan, 2016), pp. 1-4.

(10) Magone, pp. 20-21.

الحركة لهم البقاء في منازلهم، لتبدأ ما عرف بـ «ثورة القرنفل» (Carnations Revolution) التي كانت سلمية؛ إذ هُزم النظام سريعًا بعد أن سقط خمسة قتلى فقط، لتبدأ عملية تحول ديمقراطي، كان للجيش دور فاعل خلالها.

ثانيًا: معالجة العلاقات المدنية - العسكرية

مرت العلاقات المدنية - العسكرية في البرتغال بمرحلتين: الأولى بين عامي 1974 و1976، وفيها سيطر الجيش على الحكومات الانتقالية والدولة وساد فيها التنافس اليساري - اليميني، أما الثانية فهي بعد عام 1976، حيث بدأ نفوذ الجيش في الانحسار، وبدأت تدريجيًا عملية إخضاع المؤسسة العسكرية للحكومة المدنية المنتخبة. وهناك من يؤرخ لانتهاء عملية ترسيخ الديمقراطية بحصول البرتغال على عضوية السوق الأوروبية المشتركة في عام 1986.

تشكّلت خلال المرحلة الأولى (1974-1976) ست حكومات انتقالية، وشهدت البلاد محاولتي انقلاب. وكان الجنرال أنطونيو دي سبينولا (António de Spínola) (15 أيار/مايو - 30 أيلول/سبتمبر 1974) هو رئيس الدولة، الذي تسلم السلطة من كايتانو، وكان من العسكريين المحافظين، وقام بدور مهم في نجاح الثورة. شكلت الحركة العسكرية الحكومة الانتقالية الأولى من سياسيين من الاتجاهات السياسية كافة، لتتولى مهمة تحضير البلاد لانتخابات جمعية وطنية تأسيسية لوضع دستور جديد، ثم إجراء انتخابات جديدة للرئاسة والبرلمان. وحلّت الحكومة الانتقالية الحزب الحاكم القديم والبوليس السري، وأعادت تنظيم الجيش، وأعلنت عددًا من الحريات؛ مثل حرية التعبير والاجتماع وحرية عمل الأحزاب والاتحادات، كما تعهدت بحل مسألة المستعمرات وأبدت استعدادها للاعتراف بحق تقرير المصير لشعوبها.

في هذه المرحلة، بدأ عدد من الأحزاب في العمل العام، وكان على رأس هؤلاء الحزب الشيوعي الذي أخذ يعتدل في مطالبه، وهو أمرٌ مكّنه من الحصول على الدعم من الطبقة الوسطى. وعلى عكس ما آلت إليه الأمور في إسبانيا، دعا قادة الانقلاب (أو الانتقال) الحزب الشيوعي إلى المشاركة في

الحكومة الانتقالية، جاعلًا منه ركنًا أساسيًا فاعلًا في الانتقال، كما لم يشترك أي من أركان النظام القديم في تلك العملية. وساعد الانقلاب العسكري في تصاعد التعبئة الشعبية وتزايد الصراعات والإضرابات العمالية، وهو أمرٌ أسهم في منع عودة النظام القديم[11].

لم تسلم الحكومة الانتقالية من الانقسامات حتى سقطت واستُبدل زعيمها بجنرال آخر، ثم سيطر التيار الراديكالي على «حركة القوات المسلحة»، وأعلن مجلس قيادة الثورة تأميم البنوك وشركات التأمين والصناعة. ومع تصاعد الاختلافات بين التيارات المختلفة داخل الحركة، وبينها وبين الحزب الشيوعي، أجبرت الحركة الأحزاب السياسية في أيلول/ سبتمبر 1974 على توقيع ميثاق بين الحركة والأحزاب (هو الأول من نوعه)، تم بمقتضاه الاتفاق على بقاء الجيش في السلطة ثلاث سنوات، وعلى منح الحركة التحكم في عملية وضع الدستور وتعيين الرئيس. وكانت هناك مصالح مشتركة بين الطرفين في هذا الميثاق؛ إذ أرادت الأحزاب من الجيش أن يقربها من الحكومة، في مقابل منح الشرعية للدور السياسي للجيش[12]. غير أن محاولة الانقلاب في آذار/ مارس 1975 من تيار يميني، عزّزت موقف الراديكاليين، وشُكّل ما عرف باسم «مجلس الثورة» (The Council of Revolution, CR)، ثم أجريت أول انتخابات، في 25 نيسان/ أبريل 1975، وكانت للجمعية التأسيسية، وهي الانتخابات التي أوقفت طموح الحركة العسكرية وتعزيز صفوف المعتدلين داخلها؛ فقد فاز الحزب الاشتراكي بنحو 36.9 في المئة من الأصوات، في مقابل 26.4 في المئة للحزب الشعبي الديمقراطي، ونحو 12.5 في المئة للحزب الشيوعي، وهو أمرٌ أعطى هذه الأحزاب شرعية شعبية. ومع سيطرة المعتدلين على الجيش واستمرار الاحتجاجات وعدم الاستقرار، شهدت البلاد محاولة انقلاب أخرى في تشرين الثاني/ نوفمبر 1975 مثلت نقطةَ تحولٍ رئيسة؛ إذ بدأت عملية تفاوض جديد بين الجيش والأحزاب ووُقّع – في

---

(11) Ibid., pp. 23-24.

(12) Osuna, p. 43.

شباط/ فبراير 1976 - الميثاق الثاني بين الطرفين، كان الإجماع فيه على أن يكون الجيش خارج السياسة. وصدر الدستور في نيسان/ أبريل 1976 لتبدأ المرحلة الثانية التي عرفت بمرحلة «الحكومات الدستورية» التي عالجت العلاقات المدنية - العسكرية، وانتهت بأن صار الجيش البرتغالي خاضعًا لجُل المعايير التي يخضع لها باقي جيوش الدول الأوروبية الديمقراطية.

نص الدستور الجديد على الطابع الاشتراكي للدولة، لكن مع تبنّي شرعية الانتخابات، كما حدّ الدستور من الدور السياسي للجيش، وعلى الأخص دور «مجلس الثورة». ثم عُقدت الانتخابات البرلمانية في 25 نيسان/ أبريل 1976 وفاز فيها الاشتراكيون بنحو 35 في المئة من الأصوات، بينما حصل الحزب الشيوعي على 14.6 في المئة من الأصوات. وفي حزيران/ يونيو 1976، انتُخب جنرال كان محسوبًا على التيار المعتدل داخل الجيش هو أنطونيو إينيس (António Eanes) - كان قائدًا سابقًا للجيش وقاد عمليات التطهير ضد الشيوعيين - رئيسًا للبلاد (1976-1986) بأغلبية الثلثين، في أول انتخابات رئاسية حرة، ثم عيَّن الرئيس شخصية اشتراكية في رئاسة الحكومة هي ماريو سواريس (Mário Soares) (1983-1985)[13]. وعلى الرغم من هذا، فإن عدم الاستقرار السياسي استمر؛ إذ أفرزت الانتخابات أحزاب أقليات منقسمة، لتشهد البلاد خلال الفترة 1976-1979 خمس حكومات، كان عليها أن تتعامل مع مشكلات أكثر حدّة من معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، وهي المشكلات الاجتماعية والاقتصادية الحادة، والعلاقات بالمستعمرات، والتفاوض حول عضوية السوق الأوروبية المشتركة، وإعادة تنشيط العلاقات مع الناتو.

أثناء انتخابات عام 1979/ 1980، ظهرت معارضة الأحزاب، وعلى

---

(13) كان سواريس سياسيًا وناشطًا في حركات شيوعية واشتراكية معارضة لنظام سالازار، وقد اعتقل مرات عدة، وفقد وظيفته محاضرًا جامعيًا في التاريخ والفلسفة، ثم درس القانون وصار محاميًا. وقبل وصوله إلى الرئاسة (1986-1996)، تولّى رئاسة الوزراء مرتين في الفترة 1976-1978، و1983-1985. ينظر: Barry Hatton, «Mario Soares, Portugal's former president and PM, dies at 92,» *Associated Press News*, 7/1/2017, accessed on 14/11/2019, at: https://bit.ly/3jeLNN4

الأخص أحزاب الوسط[14]، للجيش ومجلس الثورة، وشكل حزبان من الوسط ائتلافًا حصل على الأغلبية في انتخابات الجمعية الوطنية، وشكّل هذا الائتلاف الحكومة ببرنامج يقوم على تعديل الدستور لإلغاء الطابع الاشتراكي للدولة، وتعزيز الاندماج في أوروبا والناتو وتحديد صلاحيات الرئيس والجيش. ووسّع الائتلاف الحكومي قاعدته بالحصول على دعم حزب المعارضة الرئيس، الحزب الاشتراكي، لمواجهة فيتو الرئيس. وتم تعديل الدستور في عام 1982، حيث أُلغي «مجلس الثورة»، وحُدّدت صلاحيات الجيش والرئيس، إلى جانب إلغاء الطابع الاشتراكي. ثم صدر قانون الدفاع الوطني والقوات المسلحة في العام نفسه، على الرغم من اعتراض الرئيس، وكان هذا عنصرًا حاسمًا في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، وكان في واقع الأمر ثمرة اتفاق بين الأحزاب الرئيسة، وأقرّ هذا القانون ما يلي:

- السيطرة على الجيش، والقرارات العسكرية من صلاحيات رئيس الوزراء وليس الرئيس.

- وزير الدفاع في الحكومة هو الذي يدير وزارة الدفاع، وليس قائد الأركان.

- إدخال إصلاحات هيكلية إلى بنية الجيش.

ثم استمر إبعاد الجيش تدريجيًا عن السياسة عبر تقليص صلاحيات الرئيس والجيش وتعزيز صلاحيات الحكومة والبرلمان في عهد الحكومة الائتلافية لأحزاب الوسط والحزب الاشتراكي خلال الفترة 1983-1985، ثم خلال فترة حكومة الحزب الديمقراطي الاجتماعي فقط (1985). وبوصول سواريس إلى الرئاسة (1986-1996)، بعد انتخابات عام 1986 ودخول البرتغال رسميًا إلى السوق الأوروبية المشتركة، بدأت عملية إعادة هيكلة الجيش على نحو شامل، بحسب نموذج العلاقات المدنية - العسكرية في الدول الديمقراطية.

(14) Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2013), pp. 128-132.

يمكن القول إن عملية معالجة العلاقات المدنية - العسكرية قامت على أركان رئيسة في مرحلتين أساسيتين: مرحلة الحكومات الانتقالية بين عامي 1974 و1976، ومرحلة الحكومات المدنية المنتخبة بعد دستور عام 1986. وشهدت المرحلتان استخدام أدوات منوعة على وضع أدّى إلى وضع الجيش تحت رقابة الحكومة المدنية المنتخبة، وإعادة هيكلة الجيش، بحيث صار الجيش شبيهًا بجيوش سائر الدول الأوروبية.

من ناحية **تنظيم الجيش**، كان الهدف في المرحلة الأولى، حتى محاولة الانقلاب في تشرين الثاني/نوفمبر 1976، منع التمردات والانقلابات من داخل الجيش، ولهذا استخدمت أدوات قسرية (Coercive) لتعزيز صفوف الوحدات الموالية للثورة، واستخدمت أجهزة الأمن والقضاء والتعبئة الشعبية من المدنيين عنصرَ ردعٍ ضد أي تمرد أو تهديد بالانقلاب. واستُخدمت كذلك أدوات غير قسرية، حيث عملت الحركة العسكرية على توسيع صلاحياتها في مرحلة الانتقال عبر توزيع قوتها بين أجهزة عدة ذات طابع عسكري؛ مثل المجلس الأعلى للحركة العسكرية وجمعية القوات المسلحة، ثم أُدمجت هذه الهيئات بعد محاولة انقلاب آذار/مارس 1975 في هيئة واحدة هي «مجلس الثورة». لكن أظهرت محاولة الانقلاب الثانية في تشرين الثاني/نوفمبر 1975 ضعف الحركة العسكرية وعدم قدرتها على الحكم، فحُلّت مؤسساتُها، وبقي مجلس عسكري واحد فقط في دستور عام 1976 بصلاحيات مراقبة التشريعات الخاصة بالمسائل العسكرية ومراجعتها، ثم أُعيد إنشاء هيئة الأركان العامة المشتركة كأعلى هيئة عسكرية. وفي العام نفسه، انتُخب إينيس رئيسًا، وكان من الجنرالات المحسوبين على الاعتدال والإصلاح وإخراج الجيش من السياسة، كما أشرنا. وبقي للرئيس ومجلس الثورة صلاحيات في الشؤون العسكرية حتى إقرار التعديلات الدستورية وقانون الدفاع الوطني والقوات المسلحة في عام 1982.

في المرحلة الثانية، اعتمدت الحكومة أيضًا برامج للتعليم والتدريب، بغرض إبعاد الجيش عن السياسة وإخضاعه للمدنيين، وأُنشئت مؤسسة الدفاع الوطني

(National Defense Institute, IDN) في عام 1976 أداةً لتعزيز مهنية الجيش، وعُدِّلت المناهج الدراسية والمقررات في الأكاديميات العسكرية، ووُضِع مفهوم جديد للدفاع الوطني، قدّمته مؤسسة الدفاع الوطني في عام 1979، شرْعن وجود قيادة مدنية للدفاع هي الحكومة. وفي عام 1982، عُدِّلت العقيدة الدفاعية الرسمية مرة أخرى في ضوء قانون الدفاع، وكان التعديل الأهم هو إلغاء مكوّن «العدو الداخلي»؛ أي إلغاء دور الجيش في مواجهة عدو داخلي واقتصار دوره على دوره الحقيقي، وهو مواجهة العدو الخارجي. واستمرت عملية تطوير التعليم العسكري سنوات، حيث تمّت المساواة بين التعليم المدني والتعليم العسكري، وتبنّي أنشطة مشتركة لتعزيز فهم أفضل بين العسكريين والمدنيين وتعزيز ثقافة مشتركة بين الجيش والمجتمع.

كان الاهتمام بالتدريبات العسكرية من الأدوات المهمة أيضًا، فبعد أن تم تجاهلها فترات طويلة في أثناء حرب المستعمرات وفترة الثورة، شهدت وحدات الجيش اهتمامًا كبيرًا بها، وكان المنسقُ المباشر لها هو حلف الناتو والحلفاء الغربيين، وهو أمرٌ ساهم في تعزيز قناعات لدى العسكريين مفادها أن دورهم الأساسي هو الشؤون الدفاعية، وليس الشؤون السياسية الداخلية.

استخدام **قطاع المعلومات والإعلام** أيضًا، فقبل محاولة انقلاب تشرين الثاني/ نوفمبر 1975، كان استخدام هذه الأداة عبر السيطرة على الإعلام بغرض تحسين صورة الجيش وشرعنة تسييسه ومشاركته في السياسة، إلى جانب احتواء الأفكار الرجعية المناوئة للثورة. وساهمت المعلومات الاستخباراتية في إفشال محاولَتي الانقلاب في عام 1975. وبعد محاولة انقلاب تشرين الثاني/ نوفمبر، اتُّبعت استراتيجية معاكسة، حيث اعتُبر تسييس الجيش تهديدًا للتحول الديمقراطي، وهنا أرْخت الحكومة قبضتها على مؤسسات المجتمع المدني والإعلام، وتركتها تنتقد الدور السياسي للجيش، وتعزّز الفهم الذي يدعم خضوع الجيش للرقابة المدنية، وذلك حتى عام 1982، لينتهي استخدام المعلومات والإعلام؛ إذ صار الجيش خاضعًا للحكومة المدنية، وصار البرلمان يمارس دوره الرقابي على الجيش. وفي عام 1984 تم دمج ثلاث هيئات

إعلامية في هيئة واحدة صارت تابعة لرئيس الوزراء، وأُقيمت ثلاث هيئات إعلامية جديدة تابعة للجيش، تماثل ما هو موجود في الدول الديمقراطية في أوروبا، وتعمل من أجل الدفاع عن الديمقراطية والدستور[15].

كما استخدمت **الحوافز والقيود**، فمن ناحية الحوافز، صدرت قوانين عفو عن قرارات إدانة سابقة، واستخدمت الحكومة أداة الترقيات والتعيينات للموالين للثورة، وتم تعيين ضباط من الموالين في مناصب مدنية في الحكومة والإدارة وفي الهيئات العسكرية التابعة للحركة العسكرية. وبعد محاولة انقلاب تشرين الثاني/ نوفمبر 1975، تمت ترقية بعض الضباط الذين عارضوا الانقلاب، ثم تراجعت تدريجيًا سياسة التعيينات والترقيات بعد ذلك. ومن ضمن الأدوات أيضًا تعزيز استقلالية الجيش أولًا، ثم ليتم تدريجيًا تحديد هذه الاستقلالية حتى تم ضبط العلاقات المدنية - العسكرية في عام 1982، ومن ثمّ وُضِعَ الجيش تحت مسؤولية وزارة الدفاع مثل الوضع القائم في دول الناتو، حيث الاستقلالية محدودة بنصوص الدستور والقانون وبمبدأ خضوع الجيش للسلطة المدنية المنتخبة[16].

أما القيود، فشهدت المرحلة الأولى للثورة معاقبة أنصار النظام القديم، وتضمن ذلك عمليات تطهير، ومنع ممارسة الحقوق السياسية نحو 20 عامًا، وتجميد الأرصدة المالية. وفي مرحلة لاحقة، أُلغيت الهيئات التي شكّلتها الحركة العسكرية، ووُضِعَت قيود أمام تسييس الجيش، فضلًا عن تقليل عدد الجيش بغرض رفع كفاءته وزيادة المرتبات، ومنع التحزّب داخله. وحَظَرَ الدستور النشاط السياسي للعسكريين، ومَنَعَ قانون الدفاع عضوية النقابات للعسكريين، وصار تعيين العسكريين في المناصب الإدارية يُعتمد من جهة قائد الأركان[17].

أخيرًا، كان **استخدام سلاح الموارد المالية** لتعزيز الرقابة المدنية على الجيش، وكان هذا محدودًا خلال مرحلة التحول، نظرًا إلى الأزمة الاقتصادية

(15) Osuna, p. 86.

(16) Ibid., pp. 90-93.

(17) Ibid., pp. 95-97.

وارتفاع تكلفة العائدين من المستعمرات وتراجع السياحة، كما ركّزت الحكومة على القطاعات المدنية وليس العسكرية. لكن قُدّمت خلال هذه الفترة خدمات للعسكريين وعائلاتهم لتعويض مرتباتهم المتواضعة وغلاء المعيشة، وجرى توفير فرص عمل مدنية للعائدين من المستعمرات. وبوجه عام، انخفضت مخصصات الدفاع في الميزانيات العامة للدولة خلال الفترة 1974-1977، ثم بقيت ثابتة حتى عام 1986، ولم تساعد إجراءات التقشف التي أوصى بها البنك الدولي، بدءًا من عام 1984 في تحسين أوضاع العسكريين، وعمومًا شهدت أجور العسكريين زيادات متعددة، كما تم تحديث الأسلحة والمعدات بحسب المعمول به في دول الناتو(18).

إذًا، يمكن القول إنه توفّر للبرتغال ثلاثة أمور رئيسة على الأقل للانتقال إلى الديمقراطية: الأول، قناعة مجموعة من العسكريين بضرورة الحكم المدني الديمقراطي ووصولهم إلى السلطة وقيادتهم عملية الانتقال، مع قيامهم بتحييد العناصر المتشددة داخل الجيش، أما الثاني فهو وجود أحزاب سياسية ديمقراطية واعتدال مواقفها، وتركيزها على هدف الانتقال إلى الديمقراطية ومعالجة العلاقات المدنية - العسكرية بالتشارك مع العسكريين، وأما الثالث، فهو العامل الخارجي الذي تم استخدامه من العسكريين والمدنيين على نحو فاعل لتحقيق هدف الانتقال إلى الديمقراطية وإقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة. وعلى الرغم من بدء الانتقال بانقلاب وقيام ثورة شعبية، فإن تحقيق تلك الأهداف لم يتم إلا على يد نخب عسكرية ومدنية، ومرت بعمليات تفاوض متعددة، كما شهدت الاتفاق على وثائق مختلفة ووضع أُطر دستورية وقانونية وبرامج حكومية، ولم تخلُ أيضًا من محاولات عدة للانقلاب.

---

(18) Ibid., pp. 98-101.

الفصل التاسع

كوريا الجنوبية

تُعدّ كوريا الجنوبية مثالًا مهمًا على عاملين أساسيين من عوامل إخراج العسكريين من السلطة بعد نحو ثلاثة عقود: عامل التعبئة الشعبية والمعارضة الديمقراطية، ونجاح العسكريين في إدارة الاقتصاد.

أولًا: حكم العسكريين وانتقال السلطة إلى المدنيين

تأثر الجيش - وهو القوة الأكثر تنظيمًا منذ الاستقلال في عام 1948 - بالقوة الاستعمارية السابقة (اليابان) التي تركت قيمًا غير ديمقراطية وقمعية، وبالحكومة العسكرية الأميركية التي حكمت البلاد بين عامي 1945 و1948، وتركت الجيش غير مسيّس ومهنيًا إلى حدّ ما. وبقي هذا الإرث المزدوج بعد الاستعمار، نظرًا إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي ونقص القدرات البشرية والإدارية، إلى جانب تأثر البلاد بطول فترة الحرب والإرث التاريخي المركزي لمملكة تشوسون (Chosun Dynasty) والمتأثر بالفلسفة الكونفوشيوسية وفكرتها التمييزية للنظام الاجتماعي والتراتبية الاجتماعية، التي تبرر سيطرة النخبة على المجتمع. ولهذا سُمح لأبناء طبقة معيّنة هي «يانغبان» (Yangban) بدخول الجيش والمناصب الحكومية العليا، وهو أمرٌ أدى إلى انشقاقات جهوية[1].

---

(1) Byong-Man Ahn, *Elites and Political Power in South Korea* (Cheltenham, UK/ Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2003), chap. 1; Jinsok Jun, «South Korea: Consolidating Democratic Civilian Control,» in: Muthiah Alagappa (ed.), *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2002), pp. 122-123.

عشية انقلاب عام 1961، كان الجيش هو المؤسسة الأكثر تقدمًا في البلاد، مقارنة بباقي القطاعات الأخرى. وقد ظهر هذا الجيش في البداية على يد الأميركيين باعتباره قوة شرطة، مهمتها الأساسية حفظ الأمن الداخلي في مواجهة الجماعات اليسارية، ثم اتخذ أهمية سياسية في أثناء الحرب الكورية (1950-1953) وبعدها، على الرغم من أن تدخّله المباشر في السياسة لم يحدث مباشرة بعد الحرب؛ إذ حَكَمَ البلاد رئيسٌ مدني بين عامي 1948 و1960، هو سينغمان ري (Syngman Rhee). ومن أسباب هذا التأخر، الفترة الزمنية التي كانت بين إنشاء الجمهورية والجيش من جهة، وتسييس جنرالات الجيش من جهة أخرى. ففي أعقاب الحرب، ارتفع عدد الجنود بدرجة عالية (من 100 ألف جندي في عام 1950، إلى 700 ألف جندي في عام 1956، ثم انخفض قليلًا إلى 600 ألف جندي في عام 1957). أما تنظيم الجيش وتسليحه، فتطور كثيرًا بفضل المعونة الأميركية، ليصبح أكثر مؤسسة متطورة على النمط الغربي في كوريا الجنوبية[2]. وكان الإنفاق على الجيش يستهلك نحو ثلث نفقات الحكومة تقريبًا، وهو ما جعل الجيش في قلب ما سُمي «الدولة النامية» آنذاك.

على الرغم من عدم تدخّل الجيش على نحو مباشر، فإن سينغمان ري اعتمد على الجيش والشرطة، كما أنه استغل الانقسامات داخل الجيش لترسيخ قوته وسلطته، ومنْع وجود قوة عسكرية موحَّدة. وعندما اندلعت ثورة الطلاب في عام 1960 ضده، وسادت فترة من عدم الاستقرار في أعقاب خلع الرئيس، كان الانقلاب العسكري غير الدموي وسط صراع الجنرالات. وكانت هناك أسباب هيكلية لتدخّل الجيش وسيطرته، ذلك أن الجمهورية أُقيمت على النمط الديمقراطي الليبرالي الغربي، إلا أن البلاد لم تكن لديها التقاليد السياسية اللازمة لهذه الديمقراطية؛ ما ساهم في انجرار النظام إلى نمط النظام التسلطي خلال حكم سينغمان ري. ولم تُفلح الانتفاضة الشعبية التي اندلعت في نيسان/ أبريل 1960 في إقامة هذا الحكم الديمقراطي، وذلك تحت حكومة تشانغ ميون

(2) Jun, p. 120

(Chang Myon) (1950–1952 و1960–1961). وفي أعقاب محاولة تعيين وزير مدني للدفاع وتقليل نفقات الجيش ومحاربة الفساد، وفي ظل عدم قدرة النظام المدني على حماية البلاد أمام التهديدات الشيوعية، حدث انقلاب 16 أيار/ مايو 1960 الذي وضع حدًّا للصراعات بين القوى السياسية وخلافاتها حول هدف «بناء الأمة»، وقُوبل الانقلاب ببعض الدعم الشعبي، وقد جَلَبَ إلى الحكم الجنرال بارك تشونغ–هي (Park Chung-hee) (1962–1979)، وجلب أيضًا البديل العسكري لقيادة الأمة وبنائها، وهو بديل كان قائمًا على الرأسمالية والتصنيع، وعلى الحكم التسلطي المطلق أيضًا[3].

حُكِمَت البلاد مدة عامين من خلال مجلس عسكري، هو «المجلس الأعلى للبناء الوطني»، وخلال هذه الفترة، حَكَمَ الجنرالات بالطوارئ، وحُلّ البرلمان، وأُلغيت الأحزاب، ومُنع النشاط السياسي. وبعد ضغوط شعبية، أقام الجنرالات نظامًا مختلطًا؛ إذ أعادوا البرلمان والحياة الحزبية، لكنّ العسكريين سيطروا على مناصب مدنية كثيرة من خلال الضباط السابقين أو المتقاعدين، كما سيطر النظام على الاستخبارات واستخدمها لمراقبة الجيش، وشكل الرئيس بارك تشونغ–هي حزبًا كواجهة سياسية مدنية شكلية هو «الحزب الجمهوري الديمقراطي» (The Democratic Republican Party)، ووضع دستورًا في عام 1972. وبذلك تحوّل النظام من شكل الحكم العسكري المؤسسي إلى نظام فردي على رأسه الجنرال بارك تشونغ–هي الذي استعان بالمدنيين في الحكم، وهو بهذا يختلف عن نظم الحكم العسكرية في أميركا اللاتينية. وكان السبب الأساسي هيكليًا؛ ذلك أن الجيش لم يكن قد اكتمل بناؤه مؤسسيًا، ومن قام بالانقلاب فئةٌ من الجيش، ينتمي أعضاؤها إلى الطبقة الثامنة للأكاديمية العسكرية، وكان هناك أيضًا خلاف حادّ داخل قادة الانقلاب بقي قائمًا خلال الحكم العسكري المباشر حول ما إذا كان يجب على الجيش أن يبقى في الحكم (كما أراد الضباط صغار السن)، أم يخرج من السلطة بعد أن يُحقق الاستقرار السياسي (كما كان يريد الضباط من كبار السن). وكان النظام

(3) Ibid., p. 121; Ahn, pp. 75-80.

المختلط – أي الاستعانة بالمدنيين وجهاز بيروقراطي – هو ناتج هذا الصراع، ثم كانت سلطة بارك تشونغ-هي الفردية الذي استخدم طريقة «فرّقْ تسُدْ» داخل الجيش والحزب لترسيخ سلطته المطلقة[4].

في عام 1969، عُدّل الدستور لتمكين بارك تشونغ-هي من الترشح فترة ثالثة، على الرغم من رفض أحزاب المعارضة والطلاب والمثقفين، وبرر سلطته المطلقة بقدرته على إدارة البلاد وتحقيق النمو الاقتصادي وتحقيق الأمن. وواكب هذا تصاعد قبضة النظام ضد المعارضة والمجتمع المدني، مستخدمًا ما سمّاه «أيديولوجية الأمن» (Ideology of Security)، في إشارة إلى التهديد الآتي من كوريا الشمالية. ومن الأهمية الإشارة إلى أن معظم دول المنطقة كانت تحكمها حكومات يسارية في ذلك الوقت. وعُرِف نظام بارك تشونغ-هي بنظام يوشين (Yushin System)، نسبة إلى دستور يوشين، أي التجديد أو الإحياء، وكان هذا النظام قريبَ الشبه بالنظام البيروقراطي التسلطي في أميركا اللاتينية، لكن مع ترسيخ سلطة الحاكم الفرد، وكان أيضًا شبيهًا بالنظام العسكري في اليابان قبل الحرب الذي كان يستخدم التهديد الخارجي لإحكام قبضته على المجتمع. رفض بارك تشونغ-هي الديمقراطية على النمط الغربي، لأنها لا تصلح لحالة الطوارئ التي تمر بها بلاده، مروّجًا لما سمّاه «الديمقراطية على النمط الكوري» التي تقوم على كفاءة الإدارة والوحدة الوطنية تحت قيادة «قائد عظيم»[5]. ومن الأهمية أيضًا الإشارة إلى أن مقررات التعليم العسكري كانت تركز على هذه الأمور، وعلى مواجهة العدو الداخلي، أي الحركات الشيوعية، وكان هذا يستند إلى ما يسمى «المهنية الجديدة» (New Professionalism) التي كانت شائعة في أميركا اللاتينية أيضًا. وفي ما يخص شؤون الدفاع والأمن، كانت سيطرة الجيش مطلقة، ولم يكن لأي مؤسسة مدنية أي سلطة أو صلاحيات رقابية على عمل الجيش وميزانيته ونظمه الداخلية، كما كانت سيطرة الجيش على وضع السياسة الأمنية ومؤسسات الأمن الداخلي مطلقة. ولم يكن مسموحًا النقاش في قضايا العلاقات

---

(4) لمزيد من التفصيل، ينظر: Ahn, pp. 82-86.

(5) Jun, pp. 123-124.

المدنية - العسكرية. وكان العسكريون يحتلون مناصب وزارية، وفي وزارة الخارجية، والجهاز البيروقراطي للدولة، ومؤسسات الدولة العامة[6].

مع نهاية السبعينيات، حدثت تطورات سياسية ساهمت في تعزيز الحركة الديمقراطية، ففي كانون الأول/ ديسمبر 1978، كسب الحزب الديمقراطي المعارض الانتخابات العامة، لكن جرى طرد زعيم المعارضة كيم يونغ-سام (Kim Young-sam) من البرلمان، وهو الشخص الذي سيصبح لاحقًا أول رئيس مدني للبلاد (1993-1998). وفي تشرين الأول/ أكتوبر 1979، اندلعت تظاهرات ضخمة، وواجه النظام معارضة شرسة من الطلاب والمثقفين والعمال، كما اندلعت صراعات حادّة داخل النظام نفسه بشأن سُبل مواجهة الغضب الشعبي، واستمرت التظاهرات حتى قُتل بارك تشونغ-هي على يد رئيس الاستخبارات الوطنية. وبعد صراع حادّ خلال عامي 1979 و1980، وَقَعَ انقلابٌ جديد، قامت به مجموعة عسكرية أخرى بقيادة الجنرال شن دو-وان (Chun Doo-hwan) والجنرال رو تا-وو (Roh Tae-woo) اللذين تولّيا السلطة تِباعًا. وكانت هذه المجموعة العسكرية تُسمى هاناهو (Hanahoe)، وهي مجموعة من الضباط الخريجين من الدفعة السابعة في الأكاديمية العسكرية الكورية، وكانت ذات نفوذ تحت حكم بارك تشونغ-هي، لكنها كانت موالية له، وبمجرد قتله، عيّن شن دو-وان نفسه رئيسًا للبلاد، وأعلن الأحكام العرفية للقضاء على ما سمّاه أعداء الوطن المناهضين للحكومة الجديدة، وشكّل هو الآخر حزبًا سياسيًا، واستمر في التنكيل بالمعارضين وبالمجتمع المدني[7]. واحتلّ العسكريون مناصب مدنية أكثر، واستمرت الاستخبارات في التجسس على المجتمع، وكانت المدارس والجامعات تقدم فترات للتدريس العسكري[8].

---

(6) David Kuehn, «Institutionalising Civilian Control of the Military in New Democracies: Theory and Evidence from South Korea,» German Institute of Global and Area Studies, *Working Papers*, no. 282 (February 2016), p. 15.

(7) Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2013), pp. 179-181.

(8) Sang Bum Nam, *A Comparative Study on The Development of Civil Military Relations in the Process of Democratization in South Korea and Taiwan until 2008* (Monterey, CA: The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2017), p. 18.

لم يكن لهذا الانقلاب أي دعم شعبي على خلاف انقلاب عام 1961، ولهذا اشتعلت التظاهرات ضده، فما كانت ردة فعل السلطة إلا قمع المتظاهرين بالقوة والعنف. واستمر النظام لأن الأحزاب كانت مُقسمة وضعيفة في الداخل، ولم تكن قادرة على دفع العسكريين إلى التخلي عن السلطة، أما المتظاهرون من الطلاب والعمال والمثقفين، فكانت تنقصهم الحركة المنظمة والقيادة القادرة على قيادة التعبئة الشعبية. وكانت الطبقة الوسطى تُفضل الاستقرار بوجه عام. فضلًا عن ذلك، آثر الحليف الأميركي الدائم دعم الحكام العسكريين في كوريا الجنوبية في ذلك الوقت[9]. وفي ضوء غياب البعد الشعبي لنظام شن دو-وان وعدم قدرته على ترسيخ حكم فردي على غرار ما فعل بارك تشونغ-هي، اكتسب نظام شن دو-وان بعض سمات حكم المؤسسة العسكرية، ثم آثر انتقال السلطة من شن دو-وان (الذي جاء على نحو غير دموي بخلاف ما تم مع بارك تشونغ-هي) عبر انتخابات حرة، حيث حددت العلاقات الداخلية من النخبة الحاكمة خليفة شن دو-وان، وهو مرشحهم في أول انتخابات حرة في عام 1988 وهو رو تا-وو. وهو التاريخ الذي أرّخ لانتقال السلطة إلى الحكم الديمقراطي، كما سنرى لاحقًا.

تهيّأت لكوريا الجنوبية عوامل هيكلية متعددة، ساهمت في ولادة قوى التغيير، فللبلاد تاريخ طويل من تظاهرات الطلاب التي قمعها النظام بقوة، كما حدث في أعوام 1964-1965، و1967، و1969، و1972، و1979، و1980، كما أن الأداء الاقتصادي الجيد جعل الاقتصاد الكوري من أعلى الاقتصادات نموًّا في العالم في حقبة الثمانينيات، وهو أمرٌ عزّز فرص التعليم، وأدى إلى ظهور طبقة وسطى وفئة من أصحاب الأعمال، وإلى تقوية فئة العمال كذلك[10]. وعلى الرغم مما حققه النظام العسكري من نهضة صناعية

---

(9) ينظر بشأن الانتقال في كوريا الجنوبية: Stephan Haggard & Robert R. Kaufman, «The Political Economy of Democratic Transitions,» in: Lisa Anderson (ed.), *Transitions to Democracy* (New York: Columbia University Press, 1999), pp. 72-90; Nancy Bermeo, «Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions,» in: Anderson (ed.), pp. 128-129.

(10) Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society, and the Transition Process* (London/New York: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 156-159.

واقتصادية، فإنه كان عليه أن يبحث عن مصادر للشرعية وسط الجماهير. وكان من بين هذه المصادر إجراء انتخابات دورية منذ عام 1963، مع ضمان سيطرة النظام والحزب الحاكم على مقاليد الأمور، وترْك هامشٍ محدودٍ من حرية مناقشة الأمور السياسية، لكن من دون الحديث عن مستقبل النظام ذاته. ولكن في النصف الأول من الثمانينيات، بدأ الرأي العام يتجه ضد النظام، وخاصة مع تصاعد المد الديمقراطي في أنحاء كثيرة من العالم.

كان نجاح النظام العسكري في المجال الاقتصادي والتنمية، من العوامل المؤثرة في إضعاف أُسس النظام ذاته والكف عن النظر إلى المؤسسة العسكرية على أنها المؤسسة الوحيدة المتطورة في البلاد. وبدأت قطاعات من الشعب تتساءل عن مدى الحاجة إلى القيود السياسية التي يضعها النظام. كما أغضبت الإجراءات التقشفية والضرائب المرتفعة التي لجأ إليها النظام، منذ نهاية الثمانينيات، كثيرًا من الفئات، وجعلت من رجال أعمال كثيرين ينادون بتقليص دور الدولة في الاقتصاد[11].

لهذا؛ على الرغم من أن الحكم العسكري كان يرى نفسه حاميًا للأمة، ومحافظًا على بقائها، وأنه حقق بدايات النهضة الصناعية والاقتصادية، فإن النصف الثاني من الثمانينيات شهد خروج العسكريين من السلطة والانتقال إلى الديمقراطية بعد نضال سياسي وشعبي ممتد. فقد استغلت قوى المعارضة السياسية الغضب من انتهاكات العسكريين، والتراجع النسبي لأدائهم في الحكم، وأخذت تنافس حزب النظام في انتخابات عام 1985. وشُكلت عشية هذه الانتخابات قوة سياسية موحَّدة للمعارضة، هي «الحزب الكوري الديمقراطي» (New Korea Democratic Party) من حزب معارض سابق وقوى معارضة أخرى. وشرع الحزب في الضغط على النظام لتغيير الدستور، والسماح بانتخابات رئاسية مباشرة وحرة. وساعد تكتّل المعارضة السياسية على تصاعد الضغوط الجماهيرية التي قادها طلاب الجامعات وأساتذتها والمثقفون ورجال الدين ضد السلطة. ومع تصاعد الضغوط وبدْء تغير مواقف الحليف الأميركي بعد

(11) Ibid., p. 156.

سقوط نظام فرديناند ماركوس (1917-1989) في الفلبين في شباط/ فبراير 1986، أعلن النظام في عام 1986 مبادرة لتعديل الدستور قبل الانتخابات المقررة في عام 1987، في محاولة منه للبقاء في الحكم، مستفيدًا من تنافس زعيمين من المعارضة على الرئاسة: كيم يونغ-سام وكيم يانغ (Kim Jung). غير أن المعارضة لم تستكِن للسلطة، وإنما على العكس؛ إذ أخذت تكثف من تظاهراتها وتحركاتها لتحقيق هدفين محددين: تعديل الدستور، والسماح بانتخابات ديمقراطية تنافسية حقيقية لاختيار رئيس جديد للبلاد.

كان مرشح النظام والحزب الحاكم هو رئيس الحكومة رو تا-وو (الجنرال السابق وأحد مهندسي انقلاب عام 1980) الذي أعلن خطة للديمقراطية قَبِل فيها بمطالب المعارضة بإجراء انتخابات مباشرة للرئيس، ثم شرع في التفاوض مع المعارضة في الدستور الجديد، وتم تصديقه في تشرين الأول/ أكتوبر 1987. وانتهت الانتخابات بفوز رو تا-وو (1993-1998) بنسبة 36.6 في المئة من الأصوات، في مقابل 28 في المئة لكيم يونغ-سام و27 في المئة لكيم يانغ، وذلك نتيجة عاملين أساسيين: انقسام المعارضة، وتنافس اثنين من صفوفها مع رو تا-وو، وإصرار النظام، في أثناء التفاوض على الدستور الجديد ونظام الانتخابات الرئاسية، على بعض الإجراءات في القانون الانتخابي التي حالت دون تعاون كيم يونغ-سام وكيم يانغ، أبرزها ألّا يتّخذ المرشح للرئاسة نائبًا له[12]. وعلى الرغم من فوز مرشح الحكومة في الانتخابات، فإن عام 1987 صار يؤرخ لانتقال البلاد إلى الديمقراطية، فالعبرة هنا بالتطبيق الحقيقي للنصوص، وبالحدّ الأدنى من ضمانات التنافس على المناصب السياسية، وليس بهُوية من يتقلّد السلطة. ورفع رو تا-وو، بعد فوزه، القيود عن العمل السياسي، وسَمَحَ للأحزاب بالعمل حتى انتخابات كانون الأول/ ديسمبر 1992 التي فاز فيها مرشح المعارضة كيم يونغ-سام.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الجناح الراديكالي للمعارضة الذي ضمّ الطلاب والعمال، ساعد على نجاح الانتقال؛ إذ بقي الطلاب يتظاهرون سلميًا بانتظام

---

(12) Ibid., p. 160.

ومن دون توقف؛ من أجل إسقاط الحكم العسكري، وكتابة دستور جديد للبلاد. أمّا العمال، فاستطاعوا مقاومة سيطرة النظام العسكري عليهم، وأن يَنْتظموا ضدّه في سلسلة من الاحتجاجات والإضرابات، وأن يقيموا جسورًا للتواصل مع المعارضين والطلاب. وصَبّت المواقف الراديكالية للطلاب والعمال في مصلحة جُهد المعتدلين الذين بَدَتْ مطالبهم أكثر قبولًا لدى السلطة. كما قدّرت السلطة أن الاستجابة لمطالب المعارضة المعتدلة سيُجنبها الرضوخ للمطالب المتشددة للراديكاليين.

تُظهر حالة كوريا الجنوبية أن أدوات التغيير الرئيسة كانت قوة الجماهير التي تمثلت في الأساس في تظاهرات الطلاب والأساتذة ورجال الدين والعمال من جهة، وتكتّل المعارضين في حزبين أساسيين قادَا معًا عمليات التعبئة والتظاهرات التي سار فيها ملايين من الكوريين الذين بلغ عددهم آنذاك نحو 39 مليون نسمة من جهة أخرى. ولم يستطع النظام استخدام قوات الأمن؛ لأن استخدام القمع والعنف ضد ملايين من المتظاهرين غير ممكن. لذلك كان لزامًا عليه تقديم التنازلات، فضلًا عن اتسام مواقف الأحزاب المعارضة بالاعتدال؛ فهي لم تُطالب باستقالة الرئيس أو تغيير النظام بأكمله، بل ركزت جهدها على هدف محدد هو المطالبة بتعديل الدستور وإجراء انتخابات رئاسية ديمقراطية تنافسية حقيقية.

كما تبدلت مواقف الحليف الأميركي بسبب تصاعد الاحتجاجات وضغوط المعارضين؛ إذ ليس من الممكن الاستمرار في دعم نظام يعارضه الملايين في الشوارع ويتكتل ضده الطلاب والأساتذة ورجال الدين والعمال، إضافةً إلى عامل خارجي آخر أنجح هذا الجهد، وهو اقتراب إقامة دورة الألعاب الأولمبية في عام 1988 في البلاد؛ ما مثّل فرصةً أخرى لتكثيف الضغوط الدولية على السلطة، وتحسين سجلها في حقوق الإنسان قبل حلول موعدها.

ثانيًا: معالجة العلاقات المدنية – العسكرية

لم يقدم أول رئيس منتخب رو تا-وو (1988–1993) أي إصلاحيات جوهرية بشأن العلاقات المدنية -العسكرية، فقد ظل الجنرالات المتقاعدون

مسيطرين على الكثير من المناصب المدنية، وظلت أجهزة الاستخبارات تتجسس على السياسيين، فضلًا عن استمرار سيطرة الجيش على قطاعي الدفاع والأمن الداخلي. كما تدخّل قادة الجيش في انتخابات عام 1992 عبر دعم أو انتقاد مرشحين محددين وأحزاب سياسية بعينها. لكن، أدخل رو تا-وو بعض الخطوات البسيطة، فقد أرسلت وزارة الدفاع الوطني خطابًا إلى كل العسكريين في 1 كانون الثاني/يناير 1990 لتأكيد «الحياد السياسي للمؤسسة العسكرية وتقيدها بمهمتها»[13]. وقد سمح ببعض الرقابة على نفقات الجيش. وبعد انتهاء الحرب الباردة وقبل انتهاء مدّته في الحكم، قام بخطوتين ساعدتا على تعزيز التحول الديمقراطي، هما استقالته من الحزب وتقديم قانون انتخابات جديد. وبوجه عام، لم يتدخل الجيش في السياسة، لأن الرئيس كان من الجيش وكان مدعومًا من النظام القديم.

أما في عهد الرئيس التالي كيم يونغ-سام (1993-1998) - وكان أول رئيس مدني حقيقي بعد الانتقال - وعلى الرغم من أنه ترك الحكم في قضايا فساد وبعد أزمات اقتصادية، فإنه نجح في إنجاز الكثير من المهمات التي تتصل بالعلاقات المدنية - العسكرية؛ لقد كان السياق مناسبًا للقيام بذلك، إذ كان منتميًا إلى الحزب الليبرالي الديمقراطي، وهو حزب محافظ، وكان لديه قبول داخل المؤسسة العسكرية، فضلًا عن أنه كان أحد الناشطين من أجل حقوق الإنسان والديمقراطية. ولهذا، وظّف كيم يونغ-سام في إدارته عددًا من الكفاءات المدنية الإصلاحية التي لم ترتبط سابقًا بالرؤساء السابقين؛ ما مكّنه من خفض عدد العسكريين العاملين في الوزارة من 19.6 في المئة، إلى 8 في المئة، بعد أن تمكّن من التخلص من مجموعة هاناهو من قيادة الجيش، وكان من بين هؤلاء قائد أركان الجيش وقائد الاستخبارات وقائد القوات الخاصة[14]. كما انخفض عدد أعضاء البرلمان من العسكريين من 35 في المئة في عام 1992، إلى 15

(13) Nam, p. 19.

(14) Aurel Croissant et al., *Democratization and Civilian Control in Asia* (London/New York: Palgrave Macmillan, 2013), p. 61.

في المئة في عام 1996[15]. واعتمادًا على قرابته بقادة عسكريين، عَزَلَ نحو ألف ضابط من مناصب عُليا. وفضلًا عن ذلك، قلل كيم يونغ-سام من صلاحيات هيئة الأركان، وقوّى صلاحيات وزارة الدفاع، وغيّر الأساس القانوني والتنظيمي للمؤسسة العسكرية، حيث راجع البرلمان قوانين الاستخبارات، ووَضَعَ شخصًا مدنيًا على رأسه، وأنهى سيطرة الجيش على الأمن الداخلي، ووضع كذلك حدًّا لنشاط التجسس على الأفراد والكيانات العامة والخاصة، وقام بتحقيقات حول الفساد داخل الجيش. وفي عام 1993، تولّى رئاسة لجنة الدفاع في الجمعية الوطنية مدنيٌّ، أول مرة. بل وصل الأمر إلى أن الرئيس نجح في عام 1996 في محاكمة رئيسين سابقين هما رو تا-وو وشن دو-وان وجنرالات آخرين سابقين بتهم فساد، ولدورهم في انقلاب عام 1980 وقمع انتفاضة العام نفسه.

لم تقاوم المؤسسة العسكرية هذه الخطوات على نحو خطر، فقد كانت التظاهرات الضخمة من أجل الديمقراطية في عام 1987 حاضرة في أذهان العسكريين. وكان الحراك الشعبي من أجل الديمقراطية مستمرًا في ذلك الوقت؛ إذ شهدت البلاد تظاهرات ضخمة من أجل الديمقراطية في 26 نيسان/ أبريل 1991، شارك فيها ملايين من الناس، ودامت نحو شهرين، وذلك في أعقاب قتل البوليس أحد الطلاب في أثناء تظاهرة أخرى. وقد انتحر في هذه التظاهرات الضخمة نحو 11 متظاهرًا، وقُتل طالب آخر[16]. وساهمت هذه التعبئة الشعبية في قناعة عامة لدى الجيش مفادها أن أي تدخّل عسكري جديد سيؤدي إلى كارثة[17]. وساهم ما سبق في رفع درجة مهنية الجيش وتعزيز الرقابة المدنية السياسية على الجيش ومأسستها، لكن ذلك كان على نحو جزئي؛ لأن الجيش ظل مستقلًا عن المؤسسات المدنية.

هناك عوامل أخرى ساعدت الرئيس وقلّلت مقاومة الجيش، أهمها تمتّعه بدعم شعبي قوي، ودعم منظمات المجتمع المدني المعتدلة له من خلال

(15) Nam, p. 23.

(16) Ibid., p. 22.

(17) Ibid.

تركيزها على الإصلاح المؤسسي، إلى جانب تراجُع التهديد الخارجي لكوريا الجنوبية ووجود إطار هيكلي سمح بالإصلاحات. كما تزامن الإصلاح مع فترة نموّ اقتصادي قوي؛ ما مكّن الرئيس من تخصيص ميزانيات جيدة للجيش.

في عهد الرئيس كيم دو-جنغ (Kim Dae-jung) (1998–2003) – وكان من أحد المحاربين من أجل الديمقراطية – تم ترسيخ الديمقراطية، لكنه لم يهتم كثيرًا بالعلاقات المدنية – العسكرية، وكان إنجازه الأهم هو تحقيق الأمن مع كوريا الشمالية، في ما عُرف بـ «سياسة الشمس المشرقة» (Sunshine Policy)، حيث تخلى السياسيون عن فكرة الوحدة، وظل الجيش صامتًا على الرغم من اعتراضه، كما اعترضت أحزاب اليمين. وكان رد الرئيس هو محاولة إرضاء الجيش بإطلاق سراح بعض قادته المسجونين، واعتماد الترقيات على أساس الكفاءة وتحاشي المحاباة الجهوية، وأدخل أيضًا خبراء مدنيين إلى وزارة الدفاع، وأنشأ «مجلس الأمن القومي» في عام 1998 ليقوم بالتنسيق بين سياساته الخارجية وسياسات الدفاع والأمن، وجعل وزارة الدفاع تُصدر أوراقًا بيضًا عن الشؤون الدفاعية، تعزيزًا للشفافية. وقد وسّع البرلمان صلاحياته في الشؤون الأمنية، وصارت منظمات المجتمع المدني أكثر نفوذًا في مناقشة الشؤون العسكرية. وهناك بعدٌ متصل بالميزانية، حيث ظلت سرية، ومن دون أي رقابة حتى عام 1998؛ عندما حدث تغيير مؤسسي بمحاكاة نموذج مجلس الأمن القومي الأميركي[18].

خلال عهد الرئيس رو مو-هيان (Roh Moo-hyun) (2001–2008)، تعزّزت الخطوات التي اتخذها الرئيس السابق، وصار مجلس الأمن القومي هو الهيئة الأساسية في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالدفاع، وتم تهميش دور الجيش فيها، وصار معظم أعضاء المجلس من المدنيين. كما أنشأ الرئيس وكالة إدارية لمراقبة مشتريات الأسلحة، وعزّز المهمات الرقابية للبرلمان عن طريق اشتراط موافقة لجنة الدفاع داخله، أول مرة، على مرشح الرئيس لمنصب قائد الأركان العامة، وذلك في آذار/ مارس 2008[19]. وكان الرئيس قد أنشأ

---

(18) Jun, p. 134.

(19) Kuehn, p. 16.

في عام 2003 لجنة رئاسية للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان إبان العهد العسكري. وعلى الرغم من عدم تعاون الجيش مع اللجنة، فإن نتائج التحقيق أدت إلى إقالة أحد المسؤولين في وزارة الدفاع، بسبب مسؤوليته عن مجزرة انتفاضة غوانغجو في أيار/ مايو 1980[20].

بعد انتخاب الرئيس لي ميونغ-باك (Lee Myung-bak) في عام 2008، ونظرًا إلى قاعدته الانتخابية المحافظة ودعم جمعية المحاربين السابقين وجمعية الجنرالات المتقاعدين، تراجع الرئيس عن بعض الخطوات الإصلاحية السابقة؛ مثل تقليل صلاحيات مجلس الأمن القومي.

ومع أنّ الدستور ينص على أن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يمكن أن يكون ضابطًا عاملًا، فإن الجيش ظل لاعبًا أساسيًا في بعض المجالات، أهمها صنع السياسة الأمنية، لكن تدريجيًا تم تعزيز دور المدنيين في وضع السياسة الدفاعية. كما استمر وجود جنرالات متقاعدين على رأس وزارة الدفاع وفي مناصب حساسة. ولعل استمرار هذا النفوذ يرتبط بسببين أساسيين: التهديد المستمر من الشمال، وتوافر خبراء أمن من المتقاعدين أكثر من المدنيين. ويمكن القول أيضًا إنه على الرغم من وجود تهديد نووي من كوريا الشمالية، فإن الاهتمام الشعبي بالشؤون العسكرية ليس كبيرًا بسبب إدراك الناس أنهم يعتمدون في أمنهم على الصينيين منذ قرون، وعلى الأميركيين منذ بداية خمسينيات القرن العشرين، فضلًا عن أنه بعد الانتقال، تراجعت الأيديولوجيا، وتم التركيز على التعاون مع الجارة الشمالية بعد عام 1997[21]. ثمّ إن انصراف الناس عن الشؤون الدفاعية مرتبط أيضًا بشعورهم بأنّ للعسكريين المتقاعدين دورًا مهمًّا في الشؤون الأمنية[22].

لكن ثمة عوامل إيجابية أخرى، فالقانون هناك يمنع توظيف الضباط السابقين في الصناعة العسكرية مدة خمس سنوات بعد التقاعد، ويمنع أيضًا قيام

---

(20) Ibid., p. 157.

(21) Ibid., p. 133.

(22) Barany, pp. 185-191.

الضباط بمشاريع خاصة. ويتبع وزير الدفاع مكتب للمتابعة والرقابة. يُضاف إلى ذلك تناقص عدد نواب البرلمان من خلفية عسكرية تدريجيًا حتى إنه وصل إلى عضوين اثنين في برلمان عام 2009 في لجنة الدفاع. ومن العوامل الإيجابية الأخرى الأدوارُ التي قامت بها منظمات المجتمع المدني والإعلام، ووجودُ مراكز بحثية مستقلة في الشؤون الأمنية، وقيام الجامعات بتدريس مقررات في الشؤون الأمنية والعسكرية، وغياب مسألة الهويات المسببة للانقسامات[23].

لعل الدرس الأهم هنا هو أن تقليل نفوذ العسكريين سار يدًا بيد مع تقوية الحكومة الديمقراطية والمجتمع المدني وتعزيز دورهما في الشؤون الأمنية والدفاعية، إلى جانب أهمية خطوات حاسمة عدة، أهمها القضاء على الفريق المسيّس من داخل الجيش، ومكافأة الضباط غير المسيّسين عن طريق ترقيتهم، وهو أمرٌ ساهم في حياد المؤسسة، فضلًا عن مأسسة العلاقات المدنية - العسكرية، وعدم تسييس أجهزة الاستخبارات والأمن، وتغيير ثقافة الجيش ذاته، ومحاكمة مُدبّري الانقلابات السابقة والرؤساء السابقين بتهم الخيانة والفساد[24].

(23) Jun, p. 139.

(24) في مقابل هذا النجاح النسبي في كوريا، كان النجاح أقل في حالات آسيوية أخرى. ففي الفلبين، طلب المدنيون دعم العسكريين لهم في صراعاتهم المتبادلة. أما في تايلند، فأطاح العسكريون الديمقراطية نتيجة شعورهم بأن طموحات رئيس الوزراء الشخصية ستقضي على امتيازاتهم. لكن اختيارات القادة المدنيين عادة ما تتأثر بعوامل أخرى هيكلية، أولها إرث النظام التسلطي القديم، فقد مثّلت عوامل عدة، منها غياب أي مؤسسات رقابة من العهد السابق وتاريخ الجيش في السياسة ولجوء المدنيين إليه، عقبات أساسية في تايلند والفلبين. أما العامل الثاني، فهو وجود جماعات متمردة في تايلند والفلبين، الأمر الذي هدّد الدولة ودفع الحكومات المدنية إلى الاعتماد على الجيش، وهذا بدوره قلّل الحوافز وحدّ من قدرة المدنيين على القضاء على امتيازات الجيش، ولا سيما في مجال الأمن الداخلي. أما العامل الثالث، فهو مأسسة عملية السيطرة. ففي تايوان وكوريا، وبدرجة أقل في إندونيسيا، حصل المدنيون على دعم قوي من المجتمع، وعلى شرعية للمُضي قُدُمًا في بناء عملية السيطرة. أما في تايلند والفلبين، فكانت المؤسسات المدنية ضعيفة والنخب منقسمة وشرعية النظام ضعيفة، وكانت هناك أزمة للديمقراطية، ولم يكن النظام قادرًا على حل الأزمات الاجتماعية والسياسية، الأمر الذي أثّر سلبيًا في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية. وفي الحالة التايلندية، والإندونيسية بدرجة أقل، أدّت المشكلات الاجتماعية والسياسية والانخراط السابق في السياسة إلى انهيار الديمقراطية ذاتها. ينظر: Aurel Croissant, David Kuehn & Philip Lorenz, «Breaking with the Past? Civilian Military Relations in Emerging Democracies of East Asia,» East-West Center (Honolulu), *Policy Studies*, no. 63 (January 2012), pp. viii-ix.

الفصل العاشر

جنوب أفريقيا

تُعد حالة جنوب أفريقيا حالة ناجحة من حالات الانتقال إلى الديمقراطية، ومن حالات المصالحة الوطنية بعد صراع دموي طويل، فضلًا عن أنها من النماذج الناجحة أيضًا في إقامة جيش وطني جديد على قيم التعددية والديمقراطية بعد دمج طرفي الصراع القديم؛ الجماعات المسلحة الأفريقية التي كانت تقاوم نظام الفصل العنصري، وجيش دولة الفصل العنصري. كانت جنوب أفريقيا تمثل عاملَ تهديد لدول المنطقة إبان فترة الأبارتهايد (Apartheid)، وتحولت بعد الانتقال إلى الديمقراطية إلى دولة قائدة في المنطقة، تقوم بدور حيوي في تعزيز الاستقرار والديمقراطية. ولا يعني النجاح هنا أن الحالة نموذجية، أو أن البلاد خالية من التحدّيات التي تواجه ديمقراطيتها ونظام المصالحة الذي وصلت إليه الأطراف في هذا البلد.

أولًا: نظام الفصل العنصري

كانت جنوب أفريقيا من الأقاليم القليلة التي حكمتها أقلية بيضاء من قوتين مستعمرتين معًا، وخضعت لهذا الاستعمار المزدوج قبل قرنين من خضوع سائر أجزاء القارة الأفريقية للاستعمار؛ إذ وصل إليها الهولنديون في منتصف القرن السابع عشر (في عام 1652) لتأمين تجارتهم مع مستعمراتهم الأخرى في إندونيسيا أولًا، ثم أُقيمت مستوطنة في كيب تاون وأُرسل إليها مستوطنون هولنديون للعيش فيها على نحو دائم، وهؤلاء هم من سمّوا أنفسهم

الأفارقة (Afrikaners)[1]. وفي مطلع القرن التاسع عشر، وصل الإنكليز إلى تلك المنطقة في ظل التنافس الإمبريالي الأوروبي، وأُرسل مستوطنون إنكليز، لتندلع صراعات مسلحة بين الطرفين المستعمرين، حتى وُقعت اتفاقية بينهما في عام 1902. ثم أقيم ما عُرف باسم «اتحاد جنوب أفريقيا» (The Union of South Africa) في عام 1910 تحت هيمنة الإمبراطورية البريطانية[2]. وأُقيمت هذه المستعمرات الأوروبية بعد تدمير حضارة الشعوب الأصلية في هذه المنطقة، وارتكاب الكثير من المجازر في حق شعوبها. ومع ذلك، ادّعى هذا الاتحاد أنه «ديمقراطي»، وأن أوضاع السود في جنوب أفريقيا أفضل من أوضاع نظرائهم في سائر القارة. لقد كانت «الديمقراطية البرلمانية» التي يُجريها هؤلاء «ديمقراطية» الأقلية فحسب[3]، ومع هذا ظلت منظمة «فريدوم هاوس» (Freedom House) الأميركية تُصنف هذه الدولة في الثمانينيات على أنها «حرة جزئيًا» حتى انهيارها في عام 1990[4].

ظلت الأقلية البيضاء تمارس العنصرية ضد الأغلبية السوداء والملونين والآسيويين، وشرّعت القوانين التي تُقنن هذا التمييز في السياسة والاقتصاد والتعليم وغيرها من مجالات الحياة. وبعد الحرب العالمية الثانية، صار التمييز سياسةً معلنةً ومعتمدةً في إثر وصول الحزب الوطني (National Party, NA) إلى الحكم بعد «انتخابات» عام 1948، وهو الحزب الذي شكّله المستعمرون الهولنديون في عام 1914 لمواجهة المستوطنين الإنكليز وهيمنتم. ومنذ ذلك التاريخ صار للدولة أيديولوجيا قريبة من الأيديولوجيا النازية. كما حصلت على

(1) لمزيد من التفصيل، ينظر: Leonard Thompson, *A History of South Africa* (New Haven/ London: Yale University Press, 2000), pp. 45-50.

(2) Ibid., pp. 51-60, 157-162.

(3) ظلت البلاد تُحكم بقانون عام 1910 بوصفه دستورًا لها منذ هذا التاريخ حتى عام 1948، عندما تم وضع دستور لما سُمي الجمهورية الثانية، وفيه جرى إحكام قبضة نظام الفصل العنصري للمستعمرين الهولنديين الأفارقة وإقرار نظام جديد يتم فيه انتخاب رئيس من هيئة انتخابية، بدلًا من رئيس الوزراء. وعرفت البلاد قانونين أساسيين، أو دستورين آخرين في عامي 1961 و1983، إلى جانب عشرات القوانين العنصرية. وتداول الحكم في هذا النظام ستة رؤساء وزراء/ رؤساء.

(4) «Freedom in Sub-Saharan Africa 2009: A Survey of Political Rights and Civil Liberties,» Freedom House (February 2009), p. 20, accessed on 4/10/2019, at: https://bit.ly/32xe9Nb

دعم من الكنيسة. وظل هذا الحزب حاكمًا حتى عام 1994؛ إذ كان ينتصر في كل «الانتخابات» التي كانت تُجرى بين البيض فحسب على أساس نظام الأغلبية. كانت هناك أحزاب معارضة، لكنها كانت ضعيفة جدًّا، ولم يكن من بينها من يعارض نظام الأبارتهايد من داخله إلّا شخص واحد. وكان أهم تنظيمات المعارضة هو الحزب الشيوعي الذي كان معظم قادته من اليهود، وتم حظره في عام 1950[5].

أما حزب المؤتمر الوطني الأفريقي (African National Congress, ANC)، فقد أُسّس في عام 1912 بعد نحو عامين من إعلان اتحاد جنوب أفريقيا، وكان تنظيمًا معترفًا به من الناحية القانونية ليمثل الأغلبية السوداء عمومًا. رَفَعَ الحزب استراتيجية المقاومة السلمية على نمط حزب المؤتمر الوطني الهندي، وأنشأ رابطة الشباب (وكان معهم نيلسون مانديلا) داخل حزب المؤتمر في الخمسينيات. بدأ هذا الحزب المقاومة المسلحة، وأعلن ما عُرف بـ «ميثاق الحرية» (Freedom Charter) في عام 1955. وبعد «مذبحة شاربفيل» في 21 آذار/ مارس 1960 واعتقال جُلّ قادة الحزب، صار الحزب مقتنعًا بعدم جدوى المقاومة السلمية، وبدأ حرب العصابات في العام التالي[6]. قامت الحكومة في إثر ذلك بحظر الحزب وإلقاء القبض على قادته، وكان من بين المعتقلين مانديلا الذي ظل في السجن حتى عام 1990.

على الرغم من أن هذا النظام العنصري كان يتكوّن من ثقافتين أوروبيتين مختلفتين (هولندية وبريطانية)، فإن هذين المكونين اتفقا على العنصرية وادعاء تفوّق العنصر الأبيض، وعلى حرمان الأغلبية السوداء من حقوقها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، في وقت كان العالم يتجه إلى منح هذه الحقوق للجميع. ولا شك في أن النظام العنصري الذي قام رسميًا في عام 1948 (وريثًا لتركة الاستعمار البريطاني ومنظومته القانونية العنصرية)، كان أسوأ

---

(5) Thompson, p. 176.

(6) «Sharpeville Massacr, 21 March 1960,» *South African History Online*, accessed on 5/9/2019, at: https://bit.ly/3jlnM6W

بكثيرٍ من كل الحكومات العسكرية التي شهدها العالم الثالث بعد الاستقلال؛ إذ قام على أساس التمييز بين أقلية من المستوطنين البيض (كانوا يضمّون نحو 20 في المئة من السكان)، وأصحاب الأرض الأصليين من السود وغيرهم من الأقليات (كانوا يشكلون نحو 80 في المئة من السكان)، وكانت قوات الأمن والجيش الأداة الرئيسة في تنفيذ سياسات هذا النظام وضمان بقائه. كما قام هذه النظام على تقسيم غير البيض مجموعاتٍ عرقية والفصل بينهم وممارسة شتى صور التمييز العرقي ضدّهم في كل مناحي الحياة، وقمعهم عسكريًا، وتهميشهم اجتماعيًا، وحرمانهم اقتصاديًا. وقد تم هذا بإصدار سلسلة طويلة من التشريعات؛ مثل تشريع تسجيل السكان في عام 1950، وتشريع أراضي الجماعات في عام 1950، وتشريع منع الزواج المختلط في عام 1949، وتشريع قمع الشيوعية في عام 1950، والقانون الذي منع التحاق السود بالجامعات في عام 1953، وغيرها. باختصار، قام النظام على أسس كولونيالية محض؛ فإلى جانب النشاط الاستيطاني المكثف، كان ادعاء تميز البيض عرقيًا، كما روّج النظام والكنيسة للعديد من النظريات العرقية العنصرية لتبرير هذا التمييز، فضلًا عن سيطرة الأقلية البيضاء على إمكانات البلاد الاقتصادية وثرواتها[7].

ثانيًا: انتقال السلطة من النظام العنصري إلى الحكم الديمقراطي التعددي

كان الانتقال من هذا النظام إلى النظام الديمقراطي التعددي صعبًا، وشهد كل صور النضال العسكري والسلمي؛ فقد قاد حزب المؤتمر الوطني الأفريقي - ومعه جماعات وأحزاب أخرى، منها الحزب الشيوعي والجناح اليساري لحزب المؤتمر الذي عرف باسم مؤتمر عموم الأفارقة-أزانيا (Pan Africanist Congress-Azania) النضال ضد هذا النظام. وشهدت البلاد، خلال عقود طويلة، حملات منظمة للحصول على حق الاقتراع، وسلسلةً طويلةً من حركات العصيان المدني والتظاهرات والاحتجاجات والإضرابات، وسلسلةً

(7) Thompson, pp. 187-199.

أخرى من الأعمال المسلحة، قابلها جيشُ النظام العنصري بالقمع والتنكيل والنفي والمحاكمات وتجريم الحركات والمنظمات الاحتجاجية[8]. كما ظهرت منظمات وحركات احتجاج متعددة في أوساط الأكاديميين والمفكرين وأصحاب الرأي والطلاب ورجال الكنيسة. ثم أدّت الأحداث التي بدأت باحتجاجات طلابية في سويتو (Soweto uprising) في حزيران/يونيو 1976 - والتي تطورت إلى أعمال احتجاجية واسعة - وهو ما أدى بدوره إلى مقتل المئات ونفي أو هروب الآلاف - إلى لجوء النظام إلى بعض الخطوات الإصلاحية.

مع وصول بيتر ويليام بوتا (Pieter Willem Botha) (1916-2006)[9] إلى السلطة في عام 1978، رفع شعار «التكيّف أو الموت»، وأدخل عددًا من الخطوات الإصلاحية؛ مثل التصريح بوجود نقابات عمال السود، ومنح حق المواطنة للسكان السود في المناطق الحضرية، وإلغاء قوانين الزواج وإلغاء قوانين العبور، والسماح بمجالس بلدية منتخبة للسود، والسماح بتمثيل الملونين والآسيويين في البرلمان، وتأسيس مناطق تجارية مختلطة، والسماح بحصول السود على سندات ملكية، فضلًا عن تعزيز الاستثمار في تعليم السود. لم تكن غاية بوتا إنهاء العنصرية وإقامة الديمقراطية، بل تحسين النظام العنصري وتجميله، ولا سيما أمام الجماعة الدولية[10]. غير أن هذا الانفتاح المحسوب لم يستكمل؛ إذ جاء دستور عام 1983 مُحبطًا لآمال السود في الحصول على حقوقهم السياسية الكاملة.

على الرغم مما سبق، فإن ضغط الاتحادات والنقابات تصاعد، وكذلك الأعمال المسلّحة. وفي عام 1986، دُمجت منظمات وحركات عدة (بلغ

(8) Elisabeth Jean Wood, *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 4, 111-125.

(9) كان بوتا آخر رئيس للوزراء بين عامي 1978 و1984، ثم أول رئيس للدولة بين عامي 1984 و1989.

(10) Samuel P. Huntington, «How Countries Democratize,» *Political Science Quarterly*, vol. 106, no. 4 (December 1991), p. 598.

عددها نحو 600)، لتشكّل ما عُرف بالجبهة الديمقراطية الموحدة (United Democratic Front). وصارت القوى المجتمعية وحركات الشباب وحزب المؤتمر (الذي كان يعمل من المنفى) واتحادات العمال تشترك جميعها في هدف واحد، هو تغيير جوهر النظام القائم والحصول على المواطنة الكاملة وإنهاء الفصل العنصري. ومع استمرار الاحتجاجات والأعمال المسلحة السرية لحزب المؤتمر، استمر أيضًا القمع والتنكيل، وأعلنت حالة الطوارئ في 155 مدينة، واعتقل العشرات من قادة الحركات الاحتجاجية وتم تعذيبهم[11].

كما حدث تغيير صوب الاعتدال في صفوف الشيوعيين، فبعد أن كان جو سلوفو (Joe Slovo) - الأمين العام للحزب الشيوعي وقائد الجناح العسكري لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي - يعتقد، في أواسط السبعينيات، أن الحزب قادر على إطاحة النظام العنصري والاستيلاء على السلطة عبر حرب العصابات والقيام بالثورة، أضحى في أواخر الثمانينيات يرى أن المفاوضات هي الطريق المحتملة لتحقيق أهداف حزب المؤتمر، على الرغم من أنه ظل ملتزمًا باستخدام العنف[12].

شهدت هذه الفترة تغيرات مجتمعية هيكلية كذلك، فقد تغير ميزان القوة بين الأقلية الحاكمة وحلفائها من النخب الاقتصادية والاجتماعية. ولعل المتغير الأول الأساسي هنا هو استمرار النضال والتعبئة الاجتماعية والاحتجاج والعصيان المدني، وظهور قيادة معارضة معادية للنظام العنصري ومتّفقة على هدف استراتيجي محدد، وهو أمرٌ أدى إلى تصاعد القمع، ومن ثَمّ تصاعد الضغط الدولي على النظام وفرض عقوبات اقتصادية دولية عليه. أما المتغير الثاني، فهو ارتفاع تكلفة الإبقاء على النظام وعدم قدرته على التعامل مع الأزمات؛ ما دفع رجال الأعمال والمثقفين إلى إدراك أنه يمكن الدفاع عن مصالحهم بطريقة أفضل في ظل نظام ديمقراطي جديد. كذلك، أضعف تصاعد

(11) Wood, pp. 127-134.

(12) Huntington, «How Countries Democratize,» p. 611.

السياسات الاقتصادية النيوليبرالية احتمالات تهديد الدولة الديمقراطية الجديدة المنتظرة المصالح الاقتصادية للنخب(13).

كان من العوامل التي ساهمت في زعزعة النظام أيضًا موقف الكنائس، إذ ظهرت أصوات من داخل الكنائس في هولندا تعارض الفصل العنصري. ثم كان موقف القس ديزموند توتو (Desmond Tutu)، أول عميد أسود للكنيسة الأنغليكانية في جوهانسبرغ منذ عام 1975، وكان سكرتيرًا عامًا لمجلس جنوب أفريقيا للكنائس في عام 1980، وقد حصل على جائزة نوبل للسلام في عام 1984، وكان معارضًا للعنصرية في الستينيات والسبعينيات، مستلهمًا أفكار داعية حقوق الإنسان الأميركي مارتن لوثر كينغ. وبعد انتخابه رئيسًا للأساقفة في كيب تاون في عام 1986، ارتفعت حدة معارضته، واستمر في مواقفه هذه بعد انتقاله إلى لندن، ليصبح من أبرز الوجوه المسيحية الرافضة نظام الفصل العنصري(14).

أدى العامل الخارجي دورًا مهمًا، إذ مثّلت العقوبات التي فرضت على النظام عاملًا مؤثرًا لدفع النظام إلى التنازل. وبدأت المقاطعة مقاطعةً رياضية في خمسينيات القرن العشرين، لتتصاعد بعد هذا مع قرارات الأمم المتحدة بفرض مقاطعة على تصدير السلاح، ثم مع قرارات القوى الغربية واليابان بفرض عقوبات مالية واقتصادية على النظام العنصري(15). وقاطعت جامعات أميركية أيضًا الشركات التي كانت تعمل في جنوب أفريقيا. وساهمت العقوبات في رفع التكلفة الاقتصادية للنظام في الداخل وتعزيز مطالب الإصلاح. وعلى الجهة الأخرى، ساهمت عوامل خارجية أخرى في الضغط على حزب المؤتمر

---

(13) Wood, pp. 5-6.

(14) Samuel Willard Crompton, *Desmond Tutu: Fighting Apartheid* (New York: Infobase Publishing, 2007).

(15) Charles M. Becker, «The Impact of Sanctions on South Africa and its Periphery,» *African Studies Review*, vol. 31, no. 2 (September 1988); Kathleen C. Schwartzman, «Can International Boycotts Transform Political Systems? The Cases of Cuba and South Africa,» *Latin American Politics and Society*, vol. 43, no. 2 (July 2001), pp. 115-146; Bronwen Manby, «South Africa: The Impact of Sanctions,» *Journal of International Affairs*, vol. 46, no. 1 (July 2001), p. 193.

للتخلّي عن الوسائل العنيفة ودفعه إلى التفاوض، ومنها انتهاء الحرب الباردة، وانهيار الاتحاد السوفياتي الذي كان يقدم له الكثير من الدعم. وفي الواقع، وعلى الرغم من تخلّي الحزب عن العنف، فإن شرائح تابعة له استمرت في المقاومة المسلحة[16].

لا ريب، إذًا، في أن العقوبات الخارجية بمفردها ما كان لها أن تُحدث هذا الأثر من دون العوامل الداخلية المُهيِّئة لها، وأهمها المقاومة السلمية والعنيفة لحزب المؤتمر بقيادة مانديلا، والحراك الداخلي داخل الأقلية البيضاء - ولا سيما من الشركات ورجال الأعمال - التي أدركت تدريجيًا أن بقاء النظام العنصري يُهدّد مصالحها والاستقرار الاجتماعي والسياسي. لا مقارنة بين هذا والدعم والتحالف القوي بين أنظمة الحكم العربية والغربية، أو بينه وبين الدعم الغربي الراسخ لدولة الأبارتهايد الإسرائيلي.

لهذا كله، وجد النظام نفسه مدفوعًا إلى الدخول في التفاوض بشأن إنهاء النظام العنصري وتبنّي النظام الديمقراطي. وقد استغلت قوى المعارضة الانفتاح، واستمرت في الضغط والأعمال المسلحة، مستخدمةً في الوقت ذاته سلاح التكتل وتقارب الأجندات السياسية مع أجندة حزب المؤتمر التي ظلت القيادة له، ولقائده مانديلا الذي أدّت شخصيته دورًا مهمًّا، فهو لم يتنازل عن استخدام العنف للوصول إلى أهداف الحزب، واعتمد على الديمقراطية في نضاله ضد العنصرية وهيمنة الأقلية البيضاء[17]؛ بمعنى أن النظام العنصري ظل قائمًا حتى تمّت تقوية الفئات المحرومة والمهمشة - العمال والفقراء وسكان المدن من السود - إلى الحد الذي مكّنهم من دفع النظام العنصري إلى التفاوض انطلاقًا من الديمقراطية. لكن لم تكن هذه الفئات من القوة لتكون قادرة على إطاحة النظام كما حدث في دول أخرى، في الفلبين وتشيكوسلوفاكيا، وعدد من دول أفريقيا جنوب الصحراء.

---

(16) Thompson, pp. 221-230.

(17) Wood, pp. 5-6.

كان أساس التفاوض هو قبول الأقلية البيضاء والنخب الاقتصادية حمايةً دستورية للحالة القائمة لتوزيع الثروة، في مقابل الاندماج السياسي لغير البيض وحصولهم على حق الاقتراع[18]. ولم يكن التفاوض هنا بين النخب، كما حدث في أميركا اللاتينية، بل كان بين ممثلي حكومة الفصل العنصري، وممثلي الفئات الدنيا والمحرومة من العمل السياسي؛ مثل العمال، والعاطلين من العمل، وعدد من المنظمات والحركات الأخرى بقيادة حزب المؤتمر. وكان المفاوض الأساسي لحزب المؤتمر هو رئيس اتحاد عمال المناجم.

بدأت عملية التفاوض بين حكومة الحزب الوطني الحاكم برئاسة فريدريك ويليام دي كليرك[19] (Frederik William de Klerk) (1989-1994) - آخر رئيس لنظام الفصل العنصري - ونيلسون مانديلا زعيم حزب المؤتمر، في مدينة سويتو، في 4 أيار/مايو 1990، بعد أن أُطلق سراح مانديلا في عام 1990 ورُفِعَ الحظْر عن حزب المؤتمر، ورفعت العقوبات الدولية عن النظام. وانتهت هذه الجولة بتعهّد الطرفين بالاستمرار في العمل؛ من أجل وقف العنف، وإزالة العقبات أمام عودة المنفيين، وإطلاق سراح المسجونين السياسيين. وفي جولة أخرى، في آب/أغسطس 1990، تم توسيع موضوعات الحوار، ليضم وقف الصراع المسلح من الجناح المسلح لحزب المؤتمر وإنهاء حالة الطوارئ. وفي 14 أيلول/سبتمبر 1991 تم الوصول إلى «اتفاقية السلام الوطني» التي وقّعها ممثلون من 27 هيئة سياسية، مهّدت الطريق لما عرف بـ«المؤتمر من أجل جنوب أفريقيا الديمقراطية» (The Convention for a Democratic South Africa, CODESA)، بقيادة ثلاثة قضاة. وفي هذا المؤتمر، تم تمثيل 19 مجموعة، ضمت كل الأحزاب والجماعات الرئيسة لدى الطرفين الأبيض والأسود، وشمل ذلك

---

(18) Veronica Federico, «Democratic Transitions and Constitution-making Process: The Role of Constitutionalism as Mechanism of Building Consensus,» in: Veronica Federico & Carlo Fusaro (eds.), *Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa* (Washington: Firenze University Press, 2006), pp. 61-62.

(19) كان دي كليرك آخر رئيس لنظام الفصل العنصري، وقد تولى الحكم بين عامي 1989 و1994. وشغل منصب نائب الرئيس مانديلا بعد انتخابات عام 1994 حتى عام 1996. ينظر بشأن التفاوض بتوسع: Thompson, pp. 241-252.

الشيوعيين. وكانت هناك ثلاثة أحزاب رئيسة: الحزب الوطني الحاكم سابقًا الذي يمثل البيض، وحزب المؤتمر الذي يمثل معظم السود والآسيويين، وحزب حرية إنكاثا (Inkatha Freedom Party) الذي يمثل القرويين السود المنتمين إلى قومية الزولو. وقد قاطع اليمين الأبيض المتطرف المؤتمر، ممثلًا في الحزب المحافظ، كما قاطعه الجناح اليساري لحزب المؤتمر (Pan Africanist Congress). وبدأ المؤتمر أعماله في 20 كانون الأول/ ديسمبر 1991، وتم تشكيل فرق عمل لمعالجة قضايا محددة. وفي هذه الأثناء، عُقد استفتاءٌ للبيض في آذار/ مارس 1992، وجاءت النتيجة لمصلحة الإصلاحات والتفاوض بنسبة 68 في المئة. ثم عُقدت جولة ثانية من المؤتمر هي (CODESA II) في أيار/ مايو 1992، لكن مجزرة حدثت في حزيران/ يونيو 1992 دفعت مانديلا إلى اتهام حكومة دي كليرك بالتواطؤ مع مرتكبي الحادث، ومن ثم الانسحاب من التفاوض. ونظّم حزب المؤتمر تظاهرات ضخمة، قابلها الجيش بمجزرة أخرى في حق المتظاهرين في أيلول/ سبتمبر 1992.

استُؤنفت المفاوضات على نحو ثنائي هذه المرة بين دي كليرك ومانديلا، وتم توقيع «ميثاق التفاهم» في 26 أيلول/ سبتمبر 1992. وفي نيسان/ أبريل 1993، تشكل «منتدى التفاوض المتعدد الأحزاب» (Multiparty Negotiating Forum)، وشارك فيه الجميع، حتى الأحزاب التي قاطعت محادثات كوديسا (CODESA). واتبع دي كليرك ومانديلا استراتيجية الاتفاق أولًا قبل مشاركة باقي الأطراف، ونجحت هذه الاستراتيجية في الضغط على الأحزاب الأخرى ودفعها إلى الاعتدال. وعلى الرغم من استمرار العنف، نجح دي كليرك ومانديلا في وضع مسارٍ للمرحلة الانتقالية، بدأت في عام 1993 بتبنّي دستورٍ انتقالي، ثم إجراء انتخابات حرة في عام 1994، تتشكل بعدها حكومة وحدة وطنية مدة خمس سنوات، وتضع الجمعية الوطنية المنتخبة الدستور الجديد خلال عامين.

لم تكن عملية وضع الدستور يسيرة، إذ كان حزب المؤتمر يريد أن تضعه جمعية تأسيسية منتخبة، بينما عارض الحزب الوطني هذا خوفًا على حقوق

الأقلية البيضاء في الدولة الجديدة. وكان من أسباب فشل التفاوض بين الطرفين في نهاية عام 1991 إصرار البيض على نسبة 75 في المئة لإقرار الدستور داخل الجمعية التأسيسية المنتخبة، وكان هذا يعني عمليًا أن يكون لهم حق الفيتو.

بدأت جولة أخرى من التفاوض في نيسان/ أبريل 1993، وشُكّلت لجنة تعكس عملية التفاوض المتعدد الأحزاب، التي سبق الإشارة إليها، ووضعت اللجنة «مبادئ دستورية»، كان عددها 34، على الدستور الجديد التقيّد بها. ووضعت اللجنة أيضًا انطلاقًا من هذه الفكرة دستورًا انتقاليًا، أو دستورًا صغيرًا أصدره البرلمان الذي كان قائمًا إبان نظام الفصل العنصري (بموجب دستور عام 1983) في نيسان/ أبريل 1994[20]. وتحوّلت وثيقة المبادئ التي وردت في الدستور الانتقالي إلى وثيقة الحقوق في الفصل الثاني من الدستور الحالي. وجاء في الدستور الانتقالي قواعد وضع الدستور الجديد، حيث تقوم الجمعية الوطنية المنتخبة خلال عامين بوضع الدستور بأغلبية ثلثي أعضائها، إلى جانب موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ. وإذا تعذّر الحصول على دعم الثلثين، يمكن أن يصدر الدستور بأغلبية بسيطة، على أن يُرسل إلى الاستفتاء العام ويصدر إذا ما حصل على دعم 60 في المئة من الأصوات. وأسند الدستور الانتقالي إلى محكمة جديدة أنشأها هذا الدستور أيضًا – هي المحكمة الدستورية – مهمة التأكد من أن الدستور الجديد لا يخرق هذه المبادئ الدستورية الـ 34 التي توافق فيها المفاوضون في عام 1993.

---

(20) كتب الدستور الانتقالي عمومًا اثنان: الأول هو عبد القادر أسمال (Abdul Kader Asmal) (1934–2011) وكان من السود وأستاذًا جامعيًا في حقوق الإنسان، وقد درس في لندن وعاش فيها، وناضل ضدّ نظام الفصل العنصري، ثم عاد إلى جنوب أفريقيا وانتُخب في اللجنة التنفيذية لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي في عام 1990، وصار بعد هذا عضوًا منتخبًا في الجمعية الوطنية في عام 1994، كما تقلد مناصب وزارية عدة. ينظر: «Professor Kader Abdul Asmal,» *South African History Online*, accessed on 3/3/2019, at: https://bit.ly/3eO6XhY

والثاني هو ألبي ساكس (Albie Sachs) وهو من البيض اليهود، وقد كان قاضيًا وناشطًا معارضًا لنظام الفصل العنصري، وسُجن، ثم غادر للدراسة في إنكلترا، ثم فقد ذراعه في تفجير في موزمبيق في عام 1988 نظرًا إلى نشاطه السياسي، وبعدها حصل على اللجوء في الولايات المتحدة. ولاحقًا عُين قاضيًا في المحكمة الدستورية في عام 1994. ينظر: «Judge Albert Louis 'Albie' Sachs,» *South African History Online*, accessed on 3/3/2019, at: https://bit.ly/2CMI4Ge

تضمن الدستور الانتقالي الأسس العامة العريضة للديمقراطية الجديدة في البلاد؛ مثل حق الاقتراع العام، والحريات الأساسية، وحقوق الأقليات، والقضاء المستقل، والفصل بين السلطات، والنظام شبه الفدرالي، والتنوّع الثقافي واللغوي. وتضمّن أيضًا القواعد الخاصة بمساواة السود والبيض في حقوق التصويت، وقواعد انتخاب الجمعية الوطنية (National Assembly) التي ستختار رئيس الدولة أيضًا. فضلًا عن قواعد النظام شبه الفدرالي، أنشأ الدستور تسع حكومات إقليمية، لكل منها سلطة مركزية تنفيذية منتخبة وحاكم، كما رسمت الحدود بين الأقاليم، بحيث يتم حفظ حقوق الأقلية البيضاء وأقلية الزولو وسيطرة هاتين الأقليتين على الموارد، وعلى رسم السياسات في إقليم واحد على الأقل لكل أقلية. إلى جانب ذلك، فإن الدستور ألزم البرلمان المنتخب الآتي بوضع قانون يُنظّم جهاز الشرطة كمرفق عام ويخضع للمراقبة، بعد أن كان أداةً لفرض التمييز العرقي والسياسي على الأغلبية السوداء، كما أخضع الجيش للدستور الانتقالي، مُمهّدًا الطريق لمزيد من الإصلاحات في قطاعي الأمن والدفاع لاحقًا. وفتح الدستور الباب أمام العدالة الانتقالية، من دون أن يذكرها صراحة عندما تبنّى عبارة أنه (أي الدستور) سيمثل جسرًا تاريخيًا بين ماضٍ مثخن بالجراح ومستقبل قائم على الاعتراف بالديمقراطية وحقوق الإنسان والتعايش السلمي وفرص التنمية[21]. واستغرق الأمر عامين آخرين من التفاوض حتى وضعت الجمعية الوطنية دستورًا جديدًا في تشرين الأول/ أكتوبر 1996[22].

بَيْن وضع الدستور الانتقالي في أواخر عام 1993 وعقد أول انتخابات حرة في نيسان/ أبريل 1994، كانت البلاد على شفا حربٍ أهلية، حيث كان هناك متشددون من الطرفين، ولا سيما من اليمين الأبيض المتطرف، فضلًا عن

(21) «Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993,» South African Government, accessed on 3/9/2019, at: https://bit.ly/2WTpUKj

(22) لمزيد من التفصيل، ينظر: Drik Kortze, «Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa,» in: Federico & Fusaro (eds.), pp. 95-98; Thompson, pp. 252-258.

تصاعد العنف في أماكن كثيرة[23]. ومع إصرار دي كليرك ومانديلا، أُجريت أول انتخابات ديمقراطية تعددية في عام 1994 لاختيار 400 نائب في الجمعية الوطنية على أساس القائمة النسبية، بعد أن تم التغلب على صعوبات عملية تسجيل الناخبين، وصعوبات أخرى. ومرّت الانتخابات على نحو سلمي، وبمشاركة نحو 86 في المئة من الناخبين، حصل فيها حزب المؤتمر على 62.65 في المئة من الأصوات (252 مقعدًا)، بينما حصل الحزب الوطني الحاكم سابقًا على 20.39 في المئة من الأصوات (82 مقعدًا)، وحزب إنكاثا على 10.54 في المئة من الأصوات (43 مقعدًا)، وتوزّعت باقي المقاعد على أربعة أحزاب صغيرة. وفي المقاعد الـ 90 لمجلس الشيوخ، تم تمثيل الأقاليم التسعة، حيث حصل حزب المؤتمر على 60 مقعدًا، والحزب الوطني على 17، وحزب إنكاثا على 5، وحصل حزبان آخران على المقاعد الثمانية الباقية. وأجريت أيضًا انتخابات للمؤسسات التشريعية على مستوى الأقاليم على أساس القائمة النسبية[24].

انتخبت الجمعية الوطنية مانديلا - زعيم أكبر الأحزاب - رئيسًا لجنوب أفريقيا (1994-1999). وشكّل مانديلا حكومة الوحدة الوطنية التي نص عليها الدستور الانتقالي، وعيّن دي كليرك نائبًا له، كما عيّن 5 وزراء من الحزب الوطني. ولاحقًا، ساءت العلاقات بين مانديلا ودي كليرك؛ إذ اتهم الأول الثاني بإصدار عفو عن آلاف من رجال البوليس قبل الانتخابات مباشرة، وبالدفاع عن وزير دفاع نظام الفصل العنصري قبل الانتقال، وهو جنرال كان متّهمًا بالقتل.

بعد عامين من الانتخابات، وفي 6 أيار/ مايو 1996، قدّمت الجمعية الوطنية مسودة أولى من الدستور، بأغلبية 86 في المئة من أعضائها، بعد نقاشات وحوارات مكثفة مع مكوّنات المجتمع المختلفة، إلّا أن المحكمة الدستورية أصدرت في 6 أيلول/ سبتمبر 1996 قرارًا برفضها، وحدّدت عددًا

(23) Thompson, p. 259.

(24) Ibid., pp. 263-264.

من المواد التي لا تنسجم مع المبادئ الدستورية، منها أمور متّصلة بالحريات وحقوق العمال والمراجعة الدستورية وغيرها. ثم قدّمت الجمعية الوطنية نسخة معدّلة من الدستور، وقد وافقت عليها المحكمة الدستورية في 18 كانون الأول/ ديسمبر 1996.

لقد حقق البيض والسود في جنوب أفريقيا انتقالًا سلميًّا إلى الديمقراطية، وجنّبوا البلاد حربًا أهلية، على الرغم من كل الصعوبات، لكن ظلت جنوب أفريقيا تعاني الانقسام وعدم المساواة. وكان الإرث السياسي والاقتصادي والاجتماعي ثقيلًا. ومن أهم موضوعات هذا الإرث، كانت قضية انتهاكات حقوق الإنسان إبّان عهد نظام الفصل العنصري، وقضية العلاقات المدنية - العسكرية وإنشاء جيش جديد.

مثّلت قضية انتهاكات حقوق الإنسان أهم موضوعات التفاوض، وتوصل الطرفان إلى تسوية تتضمن العفو عن الانتهاكات التي تمت بهدف سياسي، والتي كانت ذات علاقة بالنزاعات في الماضي. وفي عام 1995 أصدر البرلمان قانون «دعم الوحدة الوطنية والمصالحة»، وبموجبه أُسّست «لجنة الحقيقة والمصالحة» (Truth and Reconciliation Commission) للنظر في الانتهاكات التي ارتكبت منذ عام 1960، وعَيّن مانديلا أعضاءها الـ 17 والقس توتو رئيسًا لها. وقسّمت اللجنة أعمالها ضمن ثلاث لجان فرعية: «لجنة انتهاكات حقوق الإنسان»، و«لجنة جبر الضرر وإعادة التأهيل»، و«لجنة العفو». وعُقدت جلسات للاستماع إلى شهادات الضحايا والفئات المهمشة والمؤسسات والأحزاب السياسية، وتلك المتصلة بالمجازر والوقائع، وتكوّنت وحدة تحقيقات للتحري عن الشهادات وتحديد الشهود وجمع الأدلة، وأُنشئت وحدة للبحوث لتحليل المعلومات التي جُمعت. وأُجريت محاكمات لبعض كبار المسؤولين وصدرت أحكام بالسجن، كما صدرت قرارات بالعفو بحسب قاعدة الاعتراف[25]، وهو أمرٌ لم يُنهِ مسألة انتهاكات النظام العنصري نهائيًا.

---

(25) James L. Gibson, «The Contributions of Truth to Reconciliation: Lessons from South Africa,» *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, no. 3 (June 2006), pp. 409-432; Paul Van Zyl, =

ثالثًا: معالجة العلاقات المدنية - العسكرية[26]

كان لجيش النظام العنصري وأجهزته الأمنية الأخرى - مثلما هي الحال في كل المشاريع الكولونيالية الأخرى - دور أساسي في بقاء النظام، وكانت مهمته الأساسية مواجهة أي حركة تمرد وحماية النظام القائم. إضافة إلى ذلك، انخرط الجيش في حروب إقليمية في موزمبيق وأنغولا وناميبيا، واستطاع تطوير قدراته التصنيعية العسكرية، وخاصة بعد فرض الأمم المتحدة مقاطعة عسكرية على حكومة الفصل العنصري، كما تعاون هذا الجيش عسكريًا ونوويًا مع دولة الاحتلال الإسرائيلي الكولونيالية. وكانت جنوب أفريقيا تحصل على تكنولوجيا الأسلحة من الولايات المتحدة وأوروبا و«إسرائيل» وتايوان، واستمر تدفق هذه المعدات، على الرغم من مقاطعة الأمم المتحدة بعد عام 1977 من «إسرائيل» وتايوان تحديدًا[27].

ومن الأهمية الإشارة إلى أن جنوب أفريقيا فقدت في سبعينيات القرن العشرين أكبر حلفائها في الخارج، بعد استقالة الرئيس الأميركي ريتشارد نيكسون في عام 1974، وإلى أن ثورات التحرر في موزمبيق وأنغولا أدت

= «Dilemmas of Transitional Justice: The Case of South Africa's Truth and Reconciliation Commission,» *Journal of International Affairs*, vol. 52, no. 2 (Spring 1999), pp. 647-667; Jennifer J. Llewellyn & Robert Howse, «Institutions for Restorative Justice: The South African Truth and Reconciliation Commission,» *The University of Toronto Law Journal*, vol. 49, no. 3 (July 1999), pp. 355-388.

(26) اعتمدنا في هذا الجزء على العديد من المراجع، منها: Philip Frankel, *Soldiers in a Storm: The Armed Forces in South Africa's Democratic Transition* (London/New York: Routledge, 2000); Anne-Marie Parth & Susanne Schneider, «Civilian Control and Military Effectiveness in South Africa and Ghana,» in: Aurel Croissant & David Kuehn (eds.), *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives* (Heidelberg: Springer VS, 2017), pp. 103-112; Lindy Heinecken & Richard Gueli, «Defence, Democracy and South Africa's Civil-Military Gap,» *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, vol. 33, no. 1 (2005), pp. 119-140; Len Le Roux, «The Post-apartheid South African Military: Transforming with the Nation,» in: Martin Rupiya (ed.), *Evolutions & Revolutions: A Contemporary History of Militaries in Southern Africa* (Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies, 2005), pp. 235-266; Jack J. Porter, *The Construction of Liberal Democracy: The Role of Civil-Military Institutions in State and Nation-Building in West Germany and South Africa* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute - US Army War College, 2010); Sandy Africa, «The Transformation of the South African Security Sector: Lessons and Challenges,» Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Policy Paper*, no. 33 (March 2011), accessed on 3/4/2021, at https://bit.ly/3hemHQd

(27) Thompson, p. 200.

إلى خروج المستعمر البرتغالي، وقيام حكومات وطنية أخذت تقدّم قواعد عسكرية لحزب المؤتمر على الحدود مع دولة نظام الفصل العنصري. وتمثلت سياسة النظام في مواجهة هذه التطورات في إصدار تشريع للأمن الداخلي في عام 1982، تم بموجبه تشكيل نظام لإدارة الأمن القومي، على رأسه ما عرف باسم «مجلس أمن الدولة» (Stat Security Council) الذي ضمّ قادة الجيش والبوليس، إلى جانب كبار الوزراء في الحكومة. وتبنّت البلاد ما عرف بـ «الاستراتيجية الشاملة» (Total Strategy) وعرّف التشريع الأمن القومي على نحو واسع؛ ما أدى إلى امتداد هيمنة الأجهزة الأمنية على كل شيء تقريبًا لمواجهة ما تراه تهديدًا للأمن. وفي الإجمال، هيمن هذا المجلس على الحكومة ذاتها، ولم يخضع لأي رقابة من البرلمان بحكم تشكيله.

بعد الانتقال إلى الديمقراطية، وخلال حكومة الوحدة الوطنية التي شكّلها مانديلا، كانت هناك حاجة داخلية إلى إعادة بناء الجيش ووقف نفوذه في الوزارة والحياة السياسية، فضلًا عن دمج الجماعات المسلحة الأخرى فيه. وتوفَّر حافز خارجي إضافي أيضًا للقيام بهذا، فقد انضمت جنوب أفريقيا في آب/ أغسطس 1994 إلى «مجموعة التنمية لأفريقيا الجنوبية» (Southern African Development Community)، وهي منظمة إقليمية تعمل على تعزيز التعاون الاقتصادي بين دول المنطقة - ما شكّل حافزًا إضافيًا لتغيير طبيعة الجيش ومهماته ليستقيم مع علاقات السلم الجديدة لبلاده.

شهدت جنوب أفريقيا، بعد انتقالها من نظام الفصل العنصري إلى النظام التعددي الديمقراطي، مفاوضات صعبة أنتجت أمورًا عدة ذات صلة بمعالجة العلاقات المدنية - العسكرية. ومثّل بناء جيش مهني جديد خاضع لرقابة المؤسسات الديمقراطية في جنوب أفريقيا هدفًا محوريًا بعد الانتقال. ومع بدء التفاوض السياسي بين دي كليرك ومانديلا في عام 1991، بدأ في الوقت نفسه التفاوض بشأن بناء الجيش الجديد بين قادة جيش دولة الفصل العنصري الذي كان يعرف بـ «قوات دفاع جنوب أفريقيا» (South African Defense Force, SADF)،

والجناح العسكري لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي، وكان يطلق عليه «رمح الأمة» (Umkhonto we Sizwe or the Spear of the Nation)[28]. وكانت هناك أطراف عسكرية أخرى غير معترف بها من الناحية القانونية (Non-statutory)، تتضمن جماعات مسلحة أخرى[29].

بدأ التفاوض بين الطرفين الرئيسين أولًا، وعلى نحو غير رسمي، ثم صار رسميًا في عام 1993، وكان الهدف في البداية هو احتواء العنف ومنع نشوب حرب أهلية. وتم ربط المسارين السياسي والعسكري، فمع تقديم المسار الانتقالي السياسي، كان العسكريون يناقشون دور القوات المسلحة، وكان التركيز على قضايا عدة؛ مثل إنشاء آلية عسكرية مشتركة لتسهيل عملية الحكم في سياق يسوده العنف السياسي، وإنهاء التدريب العسكري للميليشيات المسلحة في الدول المجاورة، وإقامة قوات وطنية لحفظ السلام (Transitional National Peacekeeping Force, NPKF) للمساعدة في عملية السلام. فضلًا عن المسائل كافة المتصلة بعملية الدمج وإقامة قوات مسلحة جديدة.

واجه التفاوض العديد من التحديات، وانتهى إلى العديد من القرارات المصيرية، فقد توصل المتفاوضون إلى دمج جيش حكومة الأبارتهايد مع الجناح العسكري لحزب المؤتمر بعد انتخابات عام 1994 وتشكيل جيش جديد عرف بـ «القوات المسلحة الوطنية لجنوب أفريقيا» (The South African National Defence Force, SANDF). كما تم الاتفاق على مأسسة العلاقات المدنية - العسكرية ودسترتها، ووُضِع مذهب للجيش واستراتيجية للدفاع الخارجي، وتم الاتفاق أيضًا على تكوين الجيش من وحدات مهنية صغيرة وقوات احتياط كبيرة، وهو ما يضمن للجيش الجديد المهنية، وكذا التماسك المؤسسي. وأُلغيت «الاستراتيجية الشاملة» لإنهاء نفوذ الجيش في الوزارة، وتراجعت ميزانية الدفاع بنحو 30 في المئة، من 3.9 في المئة من الناتج

---

(28) قُدّر أن نحو 11 ألف مقاتل من السود عادوا إلى جنوب أفريقيا مع نهاية عام 1993. ينظر:
Thompson, p. 266.

(29) Porter, p. 17.

المحلي الإجمالي في عام 1990، إلى 2.6 في المئة في عام 1994[30]. هذا فضلًا عن اتفاق الطرفين على العفو المتبادل عن الانتهاكات السابقة. وساهمت عوامل كثيرة أخرى في نجاح هذه المفاوضات، أهمها الشرعية المحلية والدولية التي حصلت عليها، كما حصلت على دعم فني بريطاني، إلى جانب عقد المفاوضات بمشاركة شخصية من قادة الأطراف الرئيسة؛ ما ساهم في بناء الثقة بين المفاوضين.

تضمّنت عملية بناء الجيش الجديد الكثير من المهمات التي اضطلع بها عددٌ من الفاعلين، ولم تحتكرها جهة أو فاعل واحد. ومن هؤلاء صناع القرار (حكومة الوحدة الوطنية والبرلمان) الذين كانوا أيضًا يقومون ببناء النظام الديمقراطي الجديد وحمايته من التهديدات الداخلية والخارجية. وعلى الرغم من أن ضباط جيش دولة الفصل العنصري القديمة سيطروا على حسم الأمور الفنية، وحافظوا أيضًا على امتيازاتهم ومناصبهم، فإن عملية صنع القرار ورسم السياسات المتصلة بالعلاقات المدنية - العسكرية كانت عملية مفتوحة وشفافة، كما تمت الاستعانة بالأكاديميين، ومنظمات المجتمع المدني، وكان لهذه المنظمات أدوار مؤثرة، وشُكلت فرق عمل متخصصة، وتم الاستماع إلى تعليقات العامة على أوراق العمل التي قُدّمت[31]. وكان المنتج النهائي عبارة عن وثيقتين رئيستين: «الورقة البيضاء حول الدفاع الوطني لجمهورية جنوب أفريقيا» (The White Paper on National Defence for the Republic of South Africa)، و«وثيقة مراجعة قطاع الدفاع بجنوب أفريقيا» (The South African Defence Review).

كان على رأس المهمات المتصلة بإنشاء جيش وطني جديد الإطارُ الدستوري للعلاقات المدنية - العسكرية، فقد أرسى دستور عام 1996 الجديد المبادئ التي تقوم عليها هذه العلاقات، وحدّد أسس الهيكل التنظيمي الجديد وقواعد الرقابة المدنية على القوات المسلحة. وصار البرلمان مصدر السلطة

(30) Parth & Schneider, p. 105.

(31) Ibid., pp. 18-19.

النهائية لجميع المهمات العسكرية خلال وقت السلم، وأصبح قائد الجيش - الذي يُعيّنه الرئيس - مسؤولًا عن قيادة الجيش التنفيذية، ويخضع لوزير الدفاع. وفي حالة الحرب أو الأزمات الداخلية الحادة، يتولّى الرئيس قيادة الجيش بحسب الدستور، لكن عليه إبلاغ البرلمان فورًا باستخدامه القوات المسلحة لأهداف محددة هي الدفاع عن الجمهورية، أو الوفاء بالالتزامات الدولية، أو ضمان النظام والأمن في الداخل[32].

أنشأ الدستور لجنةً برلمانيةً للدفاع (من المجلسين) (Joint Standing Committee on Defence) على غرار لجنة الدفاع في البرلمان الألماني. وتتولّى هذه اللجنة سلطة التحقق من قيام الجيش بمهماته، إلى جانب كل ما يتصل بمالية الجيش وتسليحه وجاهزيته. وقامت اللجنة بدورها تدريجيًا، على الرغم من نقص الكوادر في ما يتصل بقضايا الأمن والدفاع، ووضعت الدولة برامج لرفع كفاءة أعضاء اللجنة تتضمن زيارات للخارج[33]. وأنشأ الدستور أيضًا سكرتاريا مدنية لوزارة الدفاع من أجل مساعدة قائد الجيش وسائر القادة. وفضلًا عن تلك اللجنة، أُقيمت لجان أخرى للمراقبة، منها المراقب العام (Auditor General)، ومفوضية حقوق الإنسان (Human Rights Commission)، ومؤسسة أمين المظالم (The Ombuds Institution)، والنائب العام (The Public Protector)، وفي عام 2012 أُنشئ مكتب عسكري للمظالم (Military Ombudsman)[34].

وبخصوص عقيدة الجيش الجديد، نصّت الوثيقتان الصادرتان بعد انتقال عام 1994، على أن وجهة الجيش ستكون دفاعية، وأن مهمة الجيش الأولى هي حماية الدولة وشعبها ضدّ التهديدات الخارجية. ومع غياب التهديد الخارجي، وبتأثير من الأكاديميين والمجتمع المدني، تم توسيع مفهوم «الأمن الوطني» ليشمل «الأمن الإنساني»، وصار الأمن يضم أبعادًا اجتماعية واقتصادية

---

(32) ينظر الفصل الحادي عشر من دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام 1996 في:
«Constitution of the Republic of South Africa, 1996,» South African Government, accessed on 5/5/2018, at: https://bit.ly/32C3wsg

(33) Parth & Schneider, p. 107.

(34) Ibid.

وثقافية وسياسية ومحو الأمية ومواجهة الأمراض، وذلك كله عند الضرورة، إضافة إلى أن الاستراتيجية العسكرية لتحقيق الأمن تبنّت سُبل التعاون المتعدد الأطراف؛ مثل التعاون الإقليمي. وفي هذا الإطار، توسّعت جنوب أفريقيا في مهمات الجيش، لتشمل المشاركة في عمليات حفظ السلم في الخارج(35). واهتمت حكومات حزب المؤتمر بهذا الدور الأخير، نظرًا إلى تاريخ حركات التحرر الوطني في أفريقيا الذي شهد دعمًا إقليميًا في كثير من الحالات، فضلًا عن الدور الحيوي لجنوب أفريقيا سياسيًا واقتصاديًا في المنطقة.

أما مهمة دمج الجماعات المسلحة في جيش واحد على نحو يُمثل الجميع وتأكيد الفرص المتساوية والتمييز الإيجابي وإدارة التنوع، فتمّت على مدى زمني ممتد؛ إذ اتُّخذت، خلال السنوات الأولى بعد الانتقال، قرارات كثيرة تفصيلية بشأن مهنية الجيش وتنظيمه الداخلي وبرامج التدريب اللازمة لجسر الهوّة بين الجيش السابق والميليشيات المسلحة من حيث الثقافة والتنظيم والمهارات. وكان هناك حرصٌ على بقاء الضباط البيض في مناصبهم والحفاظ على امتيازاتهم، كما ذكرنا؛ ما دفع البعض إلى وصف العمل بأنه عملية «استيعاب» (Absorption) بدلًا من عملية «دمج» (Integration)(36).

مرت العملية بكثير من الصعوبات والاختلافات بين السود والبيض، وانتهت متأخرة في آذار/ مارس 2003 بعد خمس سنوات من الوقت الذي حُدّد لها. وكان مانديلا قد أسند وزارة الدفاع إلى جو موديسي(37) الذي قاد - وهو أول وزير دفاع أفريقي في أول حكومة ديمقراطية في أيار/ مايو 1994 - هو ونائبه روني كاسريلز(38) عملية الدمج في الفترة التي بقيا فيها في الوزارة حتى

---

(35) Ibid., p. 110.

(36) Philip Frankel, *Soldiers in a Storm: The Armed Forces in South Africa's Democratic Transition* (London/New York: Routledge, 2000), pp. 57, 66.

(37) كان موديسي أحد مؤسسي الجناح العسكري لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي (رمح الأمة) مع قادة آخرين. قاد هذا الجناح المسلح نحو 25 عامًا (1965-1990). بدأ حياته سائقًا للشاحنات، ثم مناضلًا ضد الفصل العنصري.

(38) كان كاسريلز أيضًا أحد مؤسسي الجناح العسكري لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي، من=

حزيران/يونيو 1999. ثم تولى الوزارة آخرون، وكان من بينهم نساء. وبمرور الوقت، تغيّرت الكثير من الأمور، فعلى سبيل المثال صار الضباط الأفارقة يشكلون في عام 2015 نحو 47 في المئة من قادة الجيش، بينما يشكل البيض نحو 37 في المئة، إلى جانب أن السود يسيطرون على المناصب الأقل[39].

كان الاهتمام بعنصر التمثيل بارزًا في تجربة جنوب أفريقيا، وذلك لضمان توافر شرعية للجيش الجديد، الذي أريد له أن يكون جيشًا ديمقراطيًا بعيدًا عن سياسة التمييز العنصرية القديمة. وقد تطلّب هذا الأمر تغييرات اجتماعية وديموغرافية، مع أهمية الحفاظ على أن يكون الجيش متناسقًا من الداخل أيضًا. وتبنّت البلاد العديد من السبل لتحقيق هذا التمثيل، منها تبنّي سياسة دمج عناصر من كل المجموعات الإثنية في الجيش، وسياسة التمييز الإيجابي، وسياسة الفرص المتكافئة أمام الجميع من دون تمييز، فضلًا عن وضع برامج تعليم سياسي داخل الأكاديميات العسكرية لتعليم الضباط والجنود قيم الديمقراطية والرقابة المدنية على القوات المسلحة. وتضمن هذا التعليم ستة مقررات في التعليم المدني (Civic Education)، هي «العملية السياسية الديمقراطية» (The Democratic Political Process)، و«الدستور ووثيقة الحقوق» (Constitution and Bill of Rights)، و«العلاقات المدنية - العسكرية» (Civil-military Relation)، و«قانون الصراعات المسلحة» (The Law of Armed Conflict)، و«التنوع الثقافي» (Multicultural Diversity)، و«المهنية العسكرية» (Military Professionalism)، إلى جانب مقررات في القانون الدولي الإنساني[40].

لا يعني نجاح جنوب أفريقيا في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية وتحقيق الرقابة المدنية على القوات المسلحة أنه ليس هناك تحديات وصعوبات، فثمة نقص في الكوادر المدنية المتخصصة في شؤون الدفاع

= البيض اليهود المناضلين ضدّ نظام الفصل العنصري، وعضوًا في اللجنة التنفيذية لحزب المؤتمر. تولّى منصب نائب وزير الدفاع بين عامي 1994 و1999، ثم تولى مناصب وزارية أخرى، منها وزير الاستخبارات (2004-2008).

(39) Parth & Schneider, p. 107.

(40) Porter, p. 109.

والأمن، كما أن العلاقات القوية بين القادة المدنيين في حزب المؤتمر الحاكم والقادة العسكريين والميل نحو تركيز السلطة داخل اللجنة التنفيذية للحزب يُضعف عملية المراقبة البرلمانية، فضلًا عن وجود بعض شبهات الفساد في عقود التسلح. لكن، بوجه عام، تتم مراقبة عمل الجيش وتوزيع ميزانية الدفاع على نحو شفاف وبحسب قواعد محددة وبمراقبة مؤسسات متعددة. ثم إن هناك زيارات ميدانية تتم للمتابعة[41]. ويساعد في هذا أيضًا وجود إعلام مستقل ومنظمات مجتمع مدني حيوية.

أخيرًا، يمكننا القول إن أهم الدروس المستفادة من حالة جنوب أفريقيا هي درجة الشفافية التي تمّت بها معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، ووجود آليات تشريعية للمتابعة، والحفاظ على هدف التمثيل المناسب للجميع حتى ترتفع شرعية الجيش وتزول أي شكوك حوله، كما ساهمت عوامل أخرى في النجاح؛ منها الاهتمام بالتعليم السياسي، ومشاركة الأكاديميين والمجتمع المدني، وعدم طرد الضباط السابقين، والحرص على شراكة العسكريين في صياغة استراتيجيات الدفاع والأمن القومي، وإعطاء الجيش صلاحيات في صنع القرار الخاص به.

---

(41) Parth & Schneider, p. 109.

القسم الثالث

نتائج وخلاصات مقارنة

الفصل الحادي عشر

كيف يخرج العسكريون من السلطة؟[1]

يحاول هذا الفصل، والفصل الذي يليه، تقديم أطر نظرية، أو إجابات مركّزة، عن السؤالين المحوريين لهذا الكتاب (كيف يخرج العسكريون من السلطة؟ وكيف تجري معالجة أدوارهم في السياسة بعد خروجهم من السلطة؟)، استنادًا إلى الحالات الدراسية التي وردت في القسم الثاني من هذا الكتاب وغيرها من الحالات التي عرضتها أدبيات التحول الديمقراطي. ويهتم هذا الفصل بالسؤال الأول: متى يخرج العسكريون من السلطة؟ أو تحت أي ظرف من الظروف يمكن الانتقال إلى الديمقراطية؟ ونعرض في هذا الإطار أشكال انتقال السلطة من نظم حكم الفرد أو القلة كمقدمة للحديث عن طرق الانتقال من الحكم العسكري تحديدًا إلى الحكم المدني الديمقراطي. ويُختتم الفصل بالحديث عن العوامل الخارجية والعلاقات المدنية - العسكرية.

أولًا: الانتقال من نظم حكم الفرد أو القلّة

يُعد الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني الديمقراطي شكلًا واحدًا من أشكال أو سيناريوات عدة للانتقال من نظم حكم الفرد أو القلة.

---

(1) نشر جزء من هذا الفصل في دراسة سابقة للمؤلف، في: عبدالفتاح ماضي، «الجيوش والانتقال الديمقراطي: كيف تخرج الجيوش من السلطة؟»، **سياسات عربية**، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017).

ولهذا، من الأهمية، قبل الولوج في هذا الشكل، التطرق إلى باقي الأشكال وإيضاح موقع الانتقال إلى الديمقراطية منها. ويمكننا هنا تقديم إطار تحليلي يُبنى على ما قدّمه ريتشارد سنايدر بشأن طرق الانتقال من الدكتاتوريات النيوباتريمونيالية، وقد سبق عرضه في الفصل الثاني. في رأيي، هناك خمسة فاعلين رئيسين، فضلًا عن متغيرات عدة وعلاقات متبادلة يمكن أن نتعرف من خلالها إلى قوة، أو تأثير، كل فاعل في تغيير ميزان القوة المفضي إما إلى استمرار النظام، وإما إلى تغييره والوصول إلى أحد السيناريوات الخمسة التالية: استمرار النظام، والانقلاب العسكري واستيلاء العسكريين على السلطة، والانتقال إلى الحكم المدني الديمقراطي، واندلاع ثورة واستيلاء قوة راديكالية على السلطة، وأخيرًا اندلاع صراع مسلح. ونبدأ في ما يلي بتعريف هذه الفواعل أولًا.

- **النظام**: المقصود هنا التعرف إلى قوة النظام وموقفه من التغيير، وهذا يقتضي - أولًا - دراسة علاقته بالجيش، وما إذا كان النظام يسيطر على الجيش، أو ما إذا كان الجيش يتمتع بقدر من الاستقلالية المؤسسية، ويقتضي - ثانيًا - البحث في علاقة النظام بالنخب والمجتمع، ودرجة هيمنته عليها وقدرته على مراقبة المجتمع واختراقه وتوسيع دائرة أنصاره والحشد لدعم النظام، فضلًا عن قدرات النظام واستراتيجياته في اختراق معارضيه أو خصومه وتغذية الصراعات بينها. يضاف إلى ذلك - ثالثًا - علاقة النظام بالخارج، أي درجة اعتماده على راعٍ خارجي أو أكثر.

- **الجيش**: يعتمد موقف الجيش من التغيير في الأساس على درجة استقلاليته المؤسسية، ومن ثم قدرته على التحرك منفردًا للدفاع عن النظام أو التخلّي عنه. وتعتمد درجة استقلالية الجيش على متغيرات ومؤشرات عدة، أهمها مدى تحكّمه في ميزانيته، ونظم التعيين والترقية والتدريب والتسليح، وطرق القبول في الأكاديميات العسكرية ومناهجها، وقدرة المؤسسة على التصرف خارج إرادة رأس النظام، ووجود، أو انعدام، قوى مسلحة خارج المؤسسة العسكرية، وقدرة العسكريين على مناقشة آرائهم بحرية داخل

وحداتهم، وعلاقة الجيش بالأجهزة الأمنية والاستخباراتية، والتركيب الاجتماعي للجيش وتاريخه والثقافة السائدة داخله، وموقف الجيش من الديمقراطية وقوى المعارضة المختلفة، وعلاقاته الخارجية، وخاصة مع الجيش الأميركي، وغير ذلك.

- **المعارضة المعتدلة:** المقصود بها القوى والأحزاب والجماعات التي تعمل من أجل الإصلاح بطرق سلمية، أي إصلاح النظام السياسي تحديدًا، أو إقامة نظام بديل، عادة ما يكون النظام الديمقراطي. وفي هذا السياق، يجب معرفة ما إذا كانت هذه المعارضة موجودة في الأساس أم لا، وما إذا كانت تشكّل بالفعل قوة ديمقراطية، فضلًا عن ماهية برامجها ومواقفها من القضايا الرئيسة، وقدراتها التنظيمية والقيادية، وقدرتها على التعبئة والحشد، وعلى التكتل وراء الهدف المشترك الديمقراطي.

- **القوى الراديكالية:** أي تلك القوى التي تدعو إلى تغيير شامل عن طريق الثورة، وهي بهذا المعنى تمثل خصمًا للنظام (Adversaries or Opponents) وليس مجرد قوى معارضة (Opposition)، أي إنها تستهدف تغيير النظام وليس إصلاحه. ومن المهم معرفة برامجها وتوجهاتها الأيديولوجية، وقدراتها التنظيمية والقيادية، وقدرتها على التعبئة والحشد، وما إذا كانت لها امتدادات أو تحالفات أو داعمين في الخارج.

- **الفاعل الخارجي:** يضم هذا الفاعل دولًا ومنظمات ومؤسسات إقليمية ودولية، وأهمها من دون شك القوة المهيمنة في النسق الدولي الحالي، أي الولايات المتحدة الأميركية، ثم باقي الدول الكبرى الأخرى. ولمعرفة قدرة هذه الفواعل على التأثير، من الضروري معرفة أمور عدة، أهمها درجة اعتماد النظام على راعٍ خارجي أو أكثر، وموقف القوى الخارجية الرئيسة من المعارضة المعتدلة، وما إذا كانت ترى فيها بديلًا سياسيًا يمكن التعامل معه ويُقلل عنصر اللايقين من الانتخابات الديمقراطية، فضلًا عن موقف الخارج من القوى الراديكالية، وعامل الجوار الإقليمي وما إذا كان الإقليم مُرحِّبًا بالتغيير أم لا، وغير ذلك.

بناء على العلاقة بين هؤلاء الفاعلين، وأخذًا بالسياقات التاريخية والأوضاع الاجتماعية والثقافية في الحسبان، يمكن تصور سيناريوات خمسة (الجدول 11-1)، مستمدة من بعض التجارب السابقة، لكنها أيضًا تصلح لصياغتها فروضًا يمكن اختبارها في حالات دراسية جديدة.

الجدول (11-1)

فواعل وأنماط التغيير من نظم الحكم غير الديمقراطية

الفواعل/ أنماط التغيير	النظام*	درجة استقلالية الجيش	المعارضة الديمقراطية المعتدلة	تأثير القوى الراديكالية	تأثير الخارج
استمرار النظام	قوي	ضعيف	ضعيفة	ضعيف	داعم للنظام
انقلاب عسكري	ضعيف	قوي	ضعيفة	ضعيف	داعم للانقلاب أحيانًا
انتقال إلى الديمقراطية	ضعيف	قوي	قوية	قوي/ ضعيف	داعم للانتقال أحيانًا
انتقال ثوري	ضعيف	ضعيف	ضعيفة	قوي	داعم للنظام غالبًا
صراعات مسلحة	ضعيف	ضعيف وغالبًا ما يكون الجيش منقسمًا	ضعيفة	قوي	مخترق للقوى المحلية

* المقصود هو: قدرة النظام على الاستمرار في سيطرته على المجتمع والدولة والحفاظ على شبكة علاقاته الداخلية والخارجية.

المصدر: من إعداد الباحث.

1. استمرار النظام

يمكن أن يستمر النظام عندما:

– يكون للنظام شبكة قوية من الزبائنية تقوم على توسيع الفئات المستفيدة من بقائه، وسياسة صارمة لمراقبة المجتمع واختراقه.

– يقوم النظام بتغذية الانقسامات بين المعارضين والخصوم على أسس مختلفة (هوياتية أو عرقية أو جهوية ...إلخ)، فضلًا عن سياسة القمع والإقصاء.

– يسيطر النظام على الجيش، أو يتمتع الجيش بدرجة ضعيفة من الاستقلالية، وذلك بحسب المؤشرات السابق الإشارة إليها، ومنها أن تكون هناك قوى مسلحة من خارج الجيش، تابعة مباشرة لرئيس الدولة.

– لا توجد معارضة معتدلة أو راديكالية، أو تكون موجودة لكنها ضعيفة ومنقسمة، وذلك نتيجة سياسة الإقصاء والقمع.

– يعتمد النظام بدرجة مرتفعة على داعم خارجي أو أكثر للحصول على الموارد الاقتصادية والعسكرية لسياسته الإقصائية والقمعية. وكلّما تعدّد الداعمون الخارجيون، ارتفعت قدرة النظام على المناورة والاستمرار.

– وفي كثير من الحالات، قد يستمر الدعم الخارجي نتيجة خطرين محوريين: الأول خطر المعارضة الراديكالية وخوف الخارج من سيطرتها بطريقة ثورية، والثاني الخطر الناتج من عنصر اللايقين من نتيجة الانتخابات الديمقراطية، والخوف من وصول قوى سياسية معتدلة لكنها معادية لمصالح القوى الخارجية. ولنا عودة إلى الحديث عن هذا الأمر في مكان آخر.

حدث هذا السيناريو في العديد من الدول، ومنها بطبيعة الحال جُلّ الدول العربية قبل عام 2011، والكثير من الدول في العالم الثالث قبل موجة الانتقال التي بدأت في سبعينيات القرن العشرين.

2. انقلاب عسكري

يحدث التغيير عبر الانقلابات العسكرية التي تُوصل عسكريين إلى السلطة عندما:

- يتمتع الجيش بالاستقلالية المؤسسية، أو يوجد على الأقل قطاع مستقل داخله أو فئات قادرة على التحرك ضد النظام. مع قدرة من يتحرك ضد النظام من العسكريين على جلب بعض الدعم من المدنيين، فالكثير من الانقلابات تحظى بدعم مدني ما.

- ينجح النظام في سياسة الإقصاء التام للمعارضة، ومن ثم لا توجد معارضة معتدلة منظمة وذات فاعلية، أو معارضة منقسمة وحياة سياسية غير مستقرة.

- يخشى الجيش من نجاح المعارضة الراديكالية في حال وجودها.

- عادة ما يكون هناك دعم خارجي لتحرك الجيش ضد النظام، وخاصة إذا توافر الخطران السابق الإشارة إليهما (خطر المعارضة الراديكالية، وعنصر اللايقين من الانتخابات الديمقراطية).

تتعدد الغايات من الانقلابات، فبعضها يكون من أجل الحفاظ على المصالح المؤسسية للجيش، أو امتيازات الجنرالات داخله، وبعضها قد يكون لاستعادة الاستقرار الذي تُهدده صراعات السياسيين وانقساماتهم، فضلًا عن أن هناك انقلابات يكون هدفها منع وصول المعارضة المتطرفة، أو حتى المعتدلة، على اعتبار أنها قد تُهدّد مصالح الجيش أو طبيعة الدولة. وشهدت الأغلبية العظمى من دول العالم الثالث العديد من الانقلابات العسكرية، كما أشرنا من قبل. وثمة قواعد بيانات ترصد الانقلابات ومحاولات الانقلاب في الدول المختلفة[2].

3. الانتقال إلى الحكم المدني الديمقراطي

يمكننا القول إن هذا الانتقال يحدث عندما:

(2) Jonathan Powell & Clayton Thyne, «Global Instances of Coups from 1950-Present,» *Journal of Peace Research*, vol. 48, no. 2 (2011), pp. 249-259; «Coups d'État, 1946-2015,» Center for Systemic Peace, accessed on 30/4/2021, at: https://bit.ly/3A34gFm

- تظهر معارضة ديمقراطية - من حزب كبير أو تكتل أو أكثر من أحزاب عدة - تُشكل بديلًا من النظام القائم يحظى بقبول من قطاعات مؤثرة في المجتمع، ومن الجيش أو قطاع منه، ومن الخارج أيضًا. مع تمتع هذه المعارضة بقدرات تنظيمية وقيادية، فضلًا عن قدرتها على التعبئة والحشد في الشارع والضغط من أجل التغيير.

- تتراجع شبكة الزبائنية التي أقامها النظام، وتتراجع قدرته على الإبقاء على تحالفاته، في مقابل اتساع مساحة قبول المعارضة الديمقراطية، ويحدث هذا في الغالب عند تراجع القدرات المالية للنظام وتعاظم الأزمات الاقتصادية، أو وجود أزمة شرعية حادّة.

- لا يسيطر النظام على الجيش، أي إنه يوجد قدر من الاستقلالية المؤسسية للجيش، ومن ثم يتخلّى الجيش - أو قطاع منه - عن النظام، ويدعم الانتقال إلى الحكم الديمقراطي. ويكون هذا عادة في ضوء وجود معارضة ديمقراطية يمكن الاعتماد عليها، ومنع سيطرة المعارضة الراديكالية. وقد يتخلى الجيش عن السلطة نتيجة هزيمته عسكريًا أو فشله اقتصاديًا على النحو الذي سنعرض له لاحقًا.

- يتراجع الداعم الخارجي عن دعم النظام، أو قد تصل الأمور إلى الضغط الداعم الخارجي السابق على النظام من أجل التغيير في ضوء وجود معارضة ديمقراطية معتدلة ويمكن التعاون معها، وخوفًا من البديل الراديكالي إنْ وُجِد.

قد تتعدّد أنماط هذا الانتقال، ولعل أهمها ما يلي: الانتقال من نظم الحزب الأوحد إلى الديمقراطية كما حدث في أوروبا الشرقية، والانتقال من نظم الحكم الفردي أو الشمولي كما حدث في إسبانيا والبرتغال والفلبين وبعض الدول الأفريقية، والانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني الديمقراطي. ولنا عودة في هذا الفصل إلى هذا النمط الأخير.

4. الحكم الثوري

تنجح القوى الراديكالية في إسقاط النظام والاستيلاء على السلطة بالقوة في ظل أوضاع معينة، أهمها:

– وجود معارضة راديكالية قوية، ويكون هذا عادة نتيجةً لسياسة الإقصاء التام التي مارسها النظام، وامتلاك هذه القوة القدرات التنظيمية والقيادية والتعبوية لإسقاط النظام.

– ضعف شبكة الزبائنية وتراجع قدرات النظام على التعبئة والحشد وتراجع شرعيته.

– استمرار الجيش في دعم النظام نظرًا إلى عدم استقلاله، وعدم قدرته على التحرك ضد النظام.

– اعتماد شديد من النظام على الخارج لتوفير موارد عسكرية واقتصادية لسياسة القمع. وعادة ما يكون الداعم الخارجي غير قادر على منع الثورة؛ لانعدام معارضة معتدلة ديمقراطية، وعدم قدرة الجيش على التحرك.

– استبعاد النخب المعتدلة وضعف المعارضة المعتدلة. وعادة ما تتحالف القوة الثورية مع المعارضة المعتدلة (إنْ وجدت)، إلا أنها تتخلّص منها بعد الوصول إلى الحكم.

شهد القرن العشرون عددًا من الثورات ضد الحكام الأوتوقراطيين، انتهت جميعها إلى نظم حكم غير ديمقراطية؛ مثلما حدث في كوبا في عام 1959، وفي نيكاراغوا وإيران في عام 1979.

5. الصراعات المسلحة

قد تأخذ هذه الصراعات شكل التمردات العسكرية أو الانفصالية أو الحرب الأهلية أو غير ذلك. وعادة ما تحدث في ظل الظروف التالية:

- وجود فصائل مسلحة متعددة.

- ضعف شبكة الزبائنية أو تفككها، وتراجع قدرة النظام على اختراق المجتمع والهيمنة عليه، وفقدانه الشرعية.

- تصاعد حدة الانقسامات أو النزعات الانفصالية على أسس عرقية أو لغوية أو جهوية.

- تحلّل الجيش أو انقسامه.

- انعدام معارضة معتدلة مؤثرة.

- تدخل خارجي بأشكال مختلفة في وضع يكون فيه لكل فصيل مسلح راعٍ خارجي أو أكثر.

شاع هذا الشكل من أشكال التغيير في العديد من الدول في العالم الثالث، وخاصة في أفريقيا، وتُعدّ حالات سورية وليبيا واليمن بعد ثورات عام 2011 من الأمثلة الحديثة لها.

ثانيًا: طرق الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني الديمقراطي

أظهرت التجارب الناجحة في الانتقال إلى الديمقراطية منذ سبعينيات القرن العشرين تعدد طرق انتقال السلطة من العسكريين إلى الحكم المدني الديمقراطي، وذلك باختلاف الظروف والأوضاع التي هيّأت لهذا الخروج[3]. فهناك نظم انقسمت فيها الجيوش حول مسألة الديمقراطية

(3) ينظر: عبد الفتاح ماضي، «مداخل الانتقال إلى نظم حكم ديمقراطي»، في: علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (تنسيق وتحرير)، **لماذا انتقل الآخرون إلى الديمقراطية وتأخر العرب؟ دراسة مقارنة لدول عربية مع دول أخرى**، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2009)، ص 31-81؛ Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), Transitions from Authoritarian Rule: *Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986); Gerardo L. Munck & Carol Skalnik Leff, «Modes of Transition =

والحكم المدني بين فريق يريد الإبقاء على الحكم العسكري وآخر لا يرى مانعًا في إعادة السلطة إلى المدنيين مع ضمان مصالح المؤسسة، كما هو الشأن في البرازيل وتشيلي وبيرو. وهناك حالات اضطر فيها العسكريون إلى ترك السلطة بعد هزيمتهم العسكرية، كما حدث في اليونان والأرجنتين. وثمة نظم لم يخرج منها العسكريون من السلطة إلا في أعقاب نضال سياسي ممتد أو تظاهرات شعبية قوية، كما حدث في كوريا الجنوبية وإندونيسيا وتشيلي وغيرها.

في معظم حالات الانتقال الناجحة، خرج العسكريون من السلطة وظل نفوذهم السياسي، ليجري - على مدى زمني ممتد - تقليص هذا الدور، على نحو أدى في النهاية إلى تقوية الدولة والديمقراطية والجيش معًا، مثلما سنعرض لذلك في الفصل الأخير من هذا الكتاب. وفي دول أخرى، انقسمت الجيوش واندلعت حروب أهلية، انتهت عادة إلى إضعاف جميع الأطراف وانقسام الدولة ذاتها في بعض الأحيان، كما حدث في عدد من الدول الأفريقية[4].

في معظم الحالات أيضًا، لم تستطع القوى الديمقراطية إخراج العسكريين من السلطة بصفة حاسمة وسريعة لسبب أساسي هو أنه لا يمكن منازلة الجيوش عسكريًا، وعندما حاول المعارضون فعل هذا في الدول ذات الجيوش القوية، انتهى الأمر إلى عمليات استئصال وقمع للمعارضين، كما فعلت حكومات عدة في الشرق الأوسط، حيث بقيت الدولة قائمة، لكنها ظلت ضعيفة غير قادرة على حل مشكلاتها المختلفة.

يعتمد الصراع حول الديمقراطية في واقع الأمر، بحسب ألفريد ستيبان، على قدرة النظام التسلطي على إدارة تحالفاته والإبقاء على قوته من جهة،

---

and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective,» *Comparative* = *Politics*, vol. 29, no. 3 (April 1997), pp. 343-362.

(4) ينظر: ماضي، «الجيوش والانتقال الديمقراطي»، ص 11.

وعلى قدرة المعارضة على التوحد وتقديم بديل من جهة أخرى[5]، أي إنه يعتمد على ميزان القوة بين الفاعلين المتصارعين، وعلى اختيارات هؤلاء الفاعلين وطبيعة التفاعلات بينهم[6].

لهذا، كانت المهمة الرئيسة في حالات الانتقال الديمقراطي السابقة خلال مرحلة الانتقال - في النظم التي كان الجيش فيها في السلطة أو كان يمارس نفوذًا كبيرًا فيها - هي التركيز على هدف محدد هو إخراج العسكريين من السلطة وتسليم السلطة إلى حكومة مدنية ديمقراطية منتخبة، على اعتبار أن تحقيق هذا الهدف المحوري سيُمكّن قوى التغيير ومؤسسات النظام الديمقراطي الجديد من السعي لتحقيق الأهداف الأخرى تباعًا، وعلى أساس برنامج سياسي ممتد ومُعدّ سلفًا. حدثت عملية الانتقال تلك على نحو سريع إلى حد ما في اليونان في عام 1974، لكنها استغرقت بضع سنين في دول أخرى مثل البرتغال والأرجنتين وتشيلي والبرازيل وكوريا الجنوبية وغيرها. ويعتمد الأمر في معظم الحالات على عامل محوري هو ميلاد قوى التغيير واقتناعها فعلًا بنظام الحكم الديمقراطي بمبادئه ومؤسساته وإجراءاته وضماناته، أي ظهور معارضة ديمقراطية تتفق على هدف استراتيجي محوري، هو النضال ضد الحكم العسكري في كل المساحات المتاحة وبكل الطرق السلمية الممكنة، لزعزعة تحالفات النظام وتوفير بديل مدني قادر على إدارة البلاد ضمن المبادئ والآليات الديمقراطية المتعارف عليها. وقد سبق أن كتبنا عن هذه المعارضة الديمقراطية التي تعمل باعتبارها «كتلة تاريخية ديمقراطية»[7].

---

(5) Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 55.

(6) Richard Snyder, «Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives,» in: H. E. Chehabi & Juan J. Linz (eds.), *Sultanistic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998), pp. 49-81; Richard Snyder, «Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships,» *Comparative Politics*, vol. 24, no. 4 (July 1992), pp. 379-399.

(7) علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي، «مفهوم الكتلة التاريخية على قاعدة الديمقراطية في الدول العربية»، في: علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (تنسيق وتحرير)، **نحو كتلة تاريخية ديمقراطية في البلدان العربية**، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010).

الجدول (2-11)

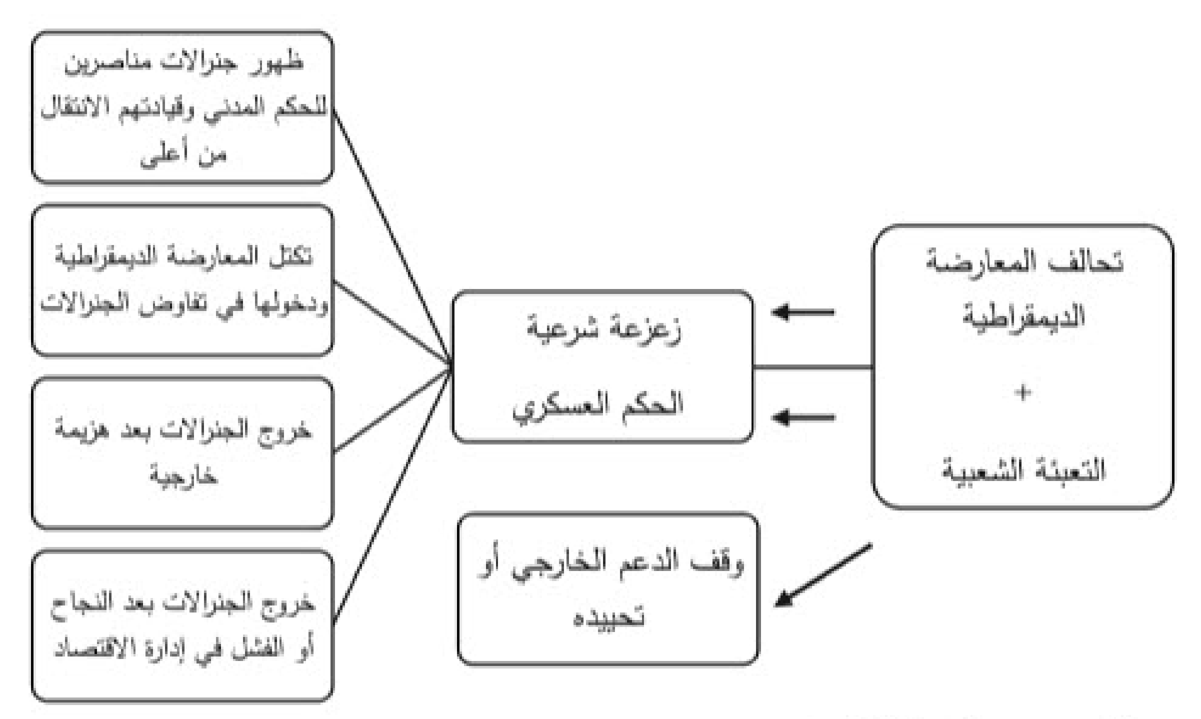
العوامل التي ساهمت في نجاح الانتقال إلى الديمقراطية في الحالات السبع الواردة في الكتاب

		البرازيل	الأرجنتين	تشيلي	إسبانيا	البرتغال	جنوب كوريا	جنوب أفريقيا
الإرث/ الخلفية	انتهاكات واسعة لحقوق الإنسان	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
	الأداء الاقتصادي	متوسط	ضعيف	جيد	جيد	متوسط	جيد	متوسط
	عوامل أخرى مؤثرة	ظهور تيار داخل الجيش مناصر للحكم المدني	هزيمة عسكرية	تدخّل الجيش مؤقت بحسب خطة وضعها الدكتاتور العسكري	وفاة الزعيم فرانكو	انقلاب عسكري ضد الدكتاتور. وتداعيات الحرب الاستعمارية	إرث من التظاهرات الشعبية	فصل عنصري
الجيش	ظهور تيار مناصر للحكم المدني داخل الجيش	نعم	لا	لا	إلى حد ما	نعم	لا	لا
	وصول جنرال عسكري معتدل إلى الرئاسة	نعم	لا	لا	لا	انقلاب عسكري قاد الانتقال في البداية	لا	لا
	انفتاح من أعلى	نعم	لا	إلى حد ما	نعم	نعم	إلى حد ما	نعم
المجتمع والقوى السياسية	أحزاب وتكتلات ديمقراطية	نعم	إلى حد ما	نعم	نعم	إلى حد ما	نعم	نعم
	تظاهرات وتعبئة شعبية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
العوامل الخارجية	عدم ممانعة الغرب	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
	عامل الجوار	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	إلى حد ما	إلى حد ما
	عوامل خارجية أخرى	انعدام تهديدات خارجية	هزيمة عسكرية خارجية	انعدام تهديدات خارجية مؤثرة	حافز الانضمام إلى المؤسسات الأوروبية	حافز الانضمام إلى المؤسسات الأوروبية	تحسين صورة البلاد أمام الخارج	عقوبات خارجية

المصدر: من إعداد الباحث.

أشارت تجارب دول عدة، ومنها الحالات التي عرضها هذا الكتاب (الشكل 11-1)، إلى أن تهيئة الأرض لوجود ذلك الشرط (ميلاد قوى التغيير المتفقة على هدف استراتيجي محدد) هي المقدمة الضرورية والشرط الأساسي لتهيئة البلاد لإخراج العسكريين من السلطة، وقد يتم هذا عبر أربعة مسارات على الأقل، نبيّنها في ما يلي.

الشكل (11-1)
طرق خروج الجنرالات من السلطة والانتقال إلى الديمقراطية



المصدر: من إعداد الباحث.

1. إدراك العسكريين صعوبة استمرارهم في السلطة

يساهم وجود قوى التغيير الديمقراطية، واتفاقها على إخراج العسكريين من السلطة وعودة الحكم المدني باعتباره هدفًا استراتيجيًا، في دفع العسكريين، أو فريق منهم، إلى إدراك صعوبة الاستمرار في الحكم، والوصول إلى قناعة مفادها أن الحكم العسكري قد يُضعف تماسك المؤسسة العسكرية ذاتها والثقة بها، ومن ثم قيام العسكريين بترتيب خروجهم من السلطة، كما حدث في كثير من دول أميركا اللاتينية. وكما أشار ألفريد ستيبان، فإن انقسام المؤسسة

العسكرية والأجهزة الأمنية حول مسألة بقاء الحكم العسكري كان شرطًا أساسيًا لانتقال السلطة من العسكريين إلى المدنيين(8).

تعددت الأسباب وراء وصول هؤلاء إلى تلك القناعة، وكان أهمها نضال القوى السياسية والمجتمع المدني ضد الحكم العسكري، وظهور تحالف أو تحالفات ديمقراطية وقيامها بعملية التعبئة والحشد واستغلال المساحات المتاحة، لتوسيع قاعدة المؤمنين بالحكم المدني الديمقراطي، وتقليص دائرة المتحالفين مع العسكريين. ويتطلّب هذا بدوره تقوية الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، وامتلاكها استراتيجية واضحة ومعلنة للتعامل مع العسكريين.

تمثل انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها الحكومات العسكرية بُعدًا مهمًا أيضًا، فالعنف الذي تعيش به هذه الأنظمة يُقرّبها أيضًا من نهايتها؛ إذ لا يمكن أن تستمر الجيوش في الحكم اعتمادًا على القبضة الأمنية فترات زمنية طويلة، لأن الشعوب لا تستسلم مهما تصاعدت حدّة القمع. كما أن المجتمع الدولي قد يتخلى عن تغاضيه عن انتهاكات حقوق الإنسان، ويناصر التغيير متى ظهر بديل ديمقراطي يطمئن إليه بدرجة أو أخرى. فضلًا عن أن أي نظام قمعي عادةً ما يُعرِّض أمن المنطقة التي ينتمي إليها إلى عدم الاستقرار؛ إذ تظهر حركات مسلحة تلجأ إلى العنف ضد النظام وضد الدول الداعمة له إقليميًا ودوليًا. وقد مارست بعض الحركات اليسارية هذا الدور في بعض دول أميركا اللاتينية وأفريقيا في الماضي.

كما توجد دوافع أخرى لخروج العسكريين من السلطة، منها انخراط بعض العسكريين في قضايا فساد، والفشل في إقامة قاعدة شعبية حقيقية، ومن ثَم ضعف شرعية حكمهم وتراجع حلفائهم، إضافة إلى الصراعات الداخلية بين العسكريين أنفسهم وانعكاس هذا الأمر على قدرات المؤسسة وجاهزيتها لمهماتها الأساسية. وعادة ما اقترن إدراك العسكريين لصعوبة استمرار الحكم العسكري بوصول قادة عسكريين إلى مناصب مؤثرة في النظام الحاكم.

---

(8) Stepan, p. 13.

أثبتت الحالة البرازيلية أن الانتقال ممكن على يد العسكريين أنفسهم إذا ظهر من بينهم جناح إصلاحي ووصل هذا الجناح إلى الحكم وبدأ عملية انفتاح سياسي محسوبة، وإذا وُجدت تعبئة شعبية ومعارضة ديمقراطية تستفيد من تراجع العسكريين وتستمر في الضغط من أجل انتقال السلطة إلى المدنيين. أما في الحالة التشيلية، فقد شهدت البلاد عملية انتقال من أعلى، أي تحت إشراف الدكتاتور العسكري، وتوفّر نوعان من العمل السياسي: الأول، حركات الاحتجاج والتعبئة الشعبية على الأرض، والثاني، تحرك الأحزاب السياسية وتكتّلها واتفاقها على هدف مشترك، وعلى مرشح واحد للمعارضة ضد مرشح السلطة. وقد تعلم السياسيون من تجاربهم السابقة وتجاوزوا الاستقطاب وتكتلوا من أجل مصلحة مشتركة، فتشكلت قوة موازنة النظام، واستطاعت أن تستفيد من خطوات الانفتاح التي أعلنها.

في الحالات التي لم يبدأ النظام الانفتاح السياسي، كان على الإصلاحيين ودعاة الديمقراطية إطاحة الحاكم ووصول حاكم آخر يدعم الانفتاح والانتقال إلى الديمقراطية، وعادة ما يتم هذا عبر الانقلابات العسكرية. ففي ما عدا البرازيل، حل ألفريدو بوفيدا (Alfredo Poveda) محل غييرمو رودريغيز لارا (Guillermo Rodriguez Lara) في الإكوادور في عام 1976، وموراليس بيرموديز (Morales Bermudez) محل خوان فيلاسكو (Juan Velasco) في بيرو في عام 1975، كما حلّ أوسكار ميجيا (Óscar Humberto Mejía Víctores) محلّ جوزيه ريوس مونت (Jose Rios Montt) في غواتيمالا في عام 1983، ومورتالا محمد (Murtala Muhammed) محلّ يعقوب غوون (Yacubu Gowon) في نيجيريا في عام 1975[9].

2. عقد اتفاق وطني للانتقال

في حالات أخرى، ساهم اتفاق قوى التغيير الديمقراطية على هدف استراتيجي محدد في الوصول إلى عقد اتفاق وطني (National Pact) يضمن الانتقال إلى الديمقراطية، ويقوم على طمأنة متبادلة بينها وبين القوى التي كانت

---

(9) Samuel P. Huntington, «How Countries Democratize,» *Political Science Quarterly*, vol. 106, no. 4 (December 1991), p. 595.

ضمن خصوم التغيير الديمقراطي داخل الصفوف المدنية (مثل الشيوعيين ورجال الأعمال والكنيسة) وداخل المؤسسات العسكرية والأمنيّة أيضًا.

وفي هذا السياق، يخرج العسكريون من السلطة عندما تتطور حركة اجتماعية وسياسية معارضة ذات جذور شعبية داخل التيارات السياسية الرئيسة أو عابرة للانتماءات السياسية، وعندما يتشكّل بديل مدني ديمقراطي بأجندة سياسية واضحة، تقوم على التمسك بالحكم المدني، وانتقاد الطبيعة الإقصائية والانفرادية للحكومات العسكرية. مع امتلاك هذا البديل الحد الأدنى من مهارات الحكم المؤسسي وأدوات الضغط المختلفة، ومنها التظاهرات الشعبية والقدرة على التفاوض ضمن خطة سياسية منظمة ومعلنة وذات أولويات محددة. وفي كثير من الحالات، أدى العامل الخارجي دورًا محوريًا.

غالبًا ما تكون عملية التفاوض وعقد اتفاق وطني جزءًا من عملية إصلاح ممتدة، تبدأ بزعزعة أسس شرعية النظام القديم، ومن ثم تبنّيه بعض خطوات الانفتاح السياسي؛ فقيام المعارضة باستغلال هامش الانفتاح وتوسيع قاعدتها الشعبية وتكثيف ضغوطها بهدف أساسي يُعدّ تغييرًا لجوهر النظام. وفي كثير من الحالات تكون ردة فعل النظام قمعَ المعارضة أو احتواءَها. ولكن عندما يصل الطرفان إلى إدراك أنه من الصعب انتصار أحد الطرفين على الآخر، يبدأ الحديث عن إمكان التفاوض بشأن الانتقال إلى الديمقراطية.

قد يكون التفاوض بين النظام وقوى مناهضة للنظام مثل التفاوض الذي تم في جنوب أفريقيا بين حكومة الفصل العنصري والأحزاب والقوى السياسية واتحادات العمال، أو بين الحاكم الإصلاحي والخصوم السابقين للديمقراطية، كما حدث في إسبانيا وفنزويلا. كذلك، قد يأخذ التفاوض شكل المؤتمرات القومية (National Conferences) مثلما حدث في بعض الدول الأفريقية، ومنها بنين والسنغال ومالي.

رأينا في إسبانيا – بعد موت فرانسيسكو فرانكو الذي حكم البلاد حكمًا مطلقًا طوال الفترة 1939–1975 – أن البلاد كانت مهيّأة للشروع في الانتقال نحو الديمقراطية عبر عملية تفاوض بين مجموعة من المدنيين والعسكريين

بضمانات محددة، كان أهمّها وحدة البلاد وعودة الملكية وتقوية الجيش مهنيًا. وقد استمر مسلسل اعتدال الخطاب السياسي للأطراف الرئيسة كافة، ولخّص الدستور الجديد جملة من المساومات والتنازلات المتبادلة التي قدمتها كل الأطراف، مؤكدًا ضمانات مختلفة للنظام الرأسمالي والكنيسة والجيش.

في جنوب أفريقيا، كان الانتقال صعبًا، وشهد كل صور النضال السلمي والعسكري. ومع التغيرات المجتمعية الهيكلية وتوافر عوامل خارجية مساعدة، تغيّر ميزان القوة بين الأقلية الحاكمة وحلفائها من النخب الاقتصادية والاجتماعية؛ ما دفع النظام إلى التفاوض والضغط على حزب المؤتمر للتخلي عن الوسائل العنيفة ودفعه هو الآخر إلى التفاوض حول إنهاء النظام العنصري وتبنّي النظام الديمقراطي.

في فنزويلا، وبعد نحو عشر سنوات من الدكتاتورية العسكرية القمعية (1948–1958)، تكتلت أهم الأحزاب السياسية، وانضم إليها الحزب الشيوعي أيضًا، في تكتل عابر للأحزاب، أُطلق عليه «العصبة الوطنية» (The Patriotic Junta) لإطاحة حكم الجنرال ماركوس بيريز خيمينيز (Marcos Perez Jimenez) (1952–1958) الذي اتسم حكمه بالفساد وانتهاكات حقوق الإنسان واختلاس المال العام، وكان من أكثر الحكومات القمعية في أميركا اللاتينية. وانضمت قطاعات من الجيش إلى الثورة بسبب استيائها من سياسات خيمينيز تجاهها؛ إذ دأب على منح المناصب الرئيسة في القوات المسلحة على أساس الولاء الشخصي له، إلى جانب تصاعد دور البوليس السياسي وقيامه باعتقال ضباط الجيش على نحو منهجي. وبعد أن خرجت الملايين إلى الشوارع للاحتجاج، تصاعد غضب العسكريين، وانضمت القوات المسلحة إلى حركة الاحتجاج، فكانت النتيجة فرار الدكتاتور إلى الولايات المتحدة[10].

من المهم الإشارة هنا إلى أنه خلال فترة حكم قصيرة للمجلس العسكري في عام 1958، استمرت الأحزاب في عملها من أجل استعادة الديمقراطية،

---

(10) Marcos Degaut, «Out of the Barracks: The Role of the Military in Democratic Revolutions,» *Armed Forces & Society*, vol. 45, no. 1 (January 2019), pp. 87-88.

وعقدت ثلاثة أحزاب رئيسة اتفاقًا (The Puntofijo Pact) للدفاع عن الديمقراطية ومنع هيمنة حزب واحد ومشاركة السلطة وإيرادات النفط وتنسيق المواقف بينها، ونجح الاتفاق في الحفاظ على الديمقراطية وظل قائمًا ثلاثة عقود تقريبًا، أي حتى انتخاب هوغو تشافيز في عام 1988[11]. كما شهد عام 1958 اتفاقًا آخر غير رسمي بين رومولو بيتانكور (Rómulo Betancourt)، مرشح حزب العمل الديمقراطي في الانتخابات الرئاسية، والجيش، تعهد بموجبه الأول بألا يتدخل في الشأن العسكري ويترك للجيش إدارة شؤونه، وتعهد الجيش بعدم تسييس أفراده والتنازل عن حق التصويت في الانتخابات. وعقدت الانتخابات في نهاية عام 1958، وفاز فيها بيتانكور[12].

3. النجاح أو الفشل في إدارة الاقتصاد

من المعروف أن العامل الاقتصادي أدى دورًا محوريًا في انتزاع الحقوق السياسية عبر التاريخ، ويمكن تتبع هذا الدور في الألفية الثانية بعد الميلاد، بدءًا من دور النبلاء والماغنا كارتا والثورة على الملك في إنكلترا في عام 1215، مرورًا بنضال الطبقات المختلفة من أجل الحقوق والحريات في أوروبا منذ القرنين السابع عشر والثامن عشر، وانتهاءً بدور الأوضاع الاقتصادية في التحركات الشعبية في إسقاط الدكتاتوريات في نهاية الألفية في آسيا وأفريقيا والعالم العربي.

في ما يخص الحكومات العسكرية تحديدًا؛ مثلت درجة التطور الاقتصادي والاجتماعي بعد الحرب العالمية الثانية عاملًا مهمًا في إخراج العسكريين من السلطة. ومثلما أن الفشل الاقتصادي بالنسبة إلى الحكومات

(11) Julia Buxton, «Venezuela's Contemporary Political Crisis in Historical Context,» *Bulletin of Latin American Research*, vol. 24, no. 3 (July 2005), pp. 334-335; Terry Lynn Karl, «Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela,» *Latin American Research Review*, vol. 22, no. 1 (January 1987), pp. 63-65.

(12) يعتبر رومولو بيتانكور الأب الروحي للديمقراطية الفنزويلية، وكان صحافيًا وسياسيًا اشتراكيًا معروفًا، تولّى الرئاسة مرتين: الأولى بعد انقلاب عسكري في عام 1945 حيث ظل رئيسًا حتى عام 1948؛ والثانية بين عامي 1958 و1964.

المطلقة والشمولية والعسكرية قد يؤدي إلى الغضب الشعبي، ومن ثم ارتفاع احتمال التغيير السياسي أو اندلاع الثورات، فإن النجاح الاقتصادي قد يساهم أيضًا في إزالة مبررات بقاء الدكتاتوريات والحكومات العسكرية.

يساعد النمو الاقتصادي والاجتماعي في تقوية المؤسسات المدنية، وفي توسيع حجم الطبقة الوسطى والعاملة، ومن ثم يساهم في ميلاد قوى التغيير وتعزيز الطلب على المشاركة السياسية ومحاسبة الحكومات. كما أن بقاء الثروات في يد أقليات يساعد في بقاء الدكتاتوريات، أما نموّ الدخول وتوزيعها، فلا يصبّ في مصلحة هذه الدكتاتوريات، لأنه يثير مسألة التوزيع العادل لها، على نحو ما حدث في بعض الحالات؛ مثل كوريا الجنوبية، وتايوان، وغيرهما[13].

لا شك في أن دور هذا العامل ليس حتميًا، فتحقيق مستويات متقدمة من النمو الاقتصادي لن يكون عاملًا مؤثرًا إذا لم يصاحبه توزيع حقيقي أوسع للثروة من جهة، وتطور قوى اجتماعية وسياسية تمتلك القدرة على التعبير والمطالبة بالحقوق السياسية من جهة أخرى. فضلًا عن أن هناك حكومات مطلقة أخرى استطاعت الالتفاف حول الحقوق الاقتصادية والسياسية ومطالب التغيير؛ عبر تحالفاتها الخارجية، والحصول على مصادر دعم مادية خارجية مكّنتها من استمرار هيمنة الأقلية الحاكمة وشراء الولاءات، مثلما كانت الحال في عدد من الدول العربية قبل ثورات عام 2011.

رأينا في حالة جنوب كوريا كيف أن نجاح النظام العسكري في الاقتصاد والتنمية كان من العوامل المؤثرة في التساؤل عن مدى الحاجة إلى القيود السياسية التي يضعها النظام. وقد كانت سبل التغيير الرئيسة قوة التعبئة الشعبية، وتكتل المعارضين في حزبين، ثم في حزب واحد، وتنافسهم مع الحزب الحاكم في الانتخابات، مع الضغط من أجل أن تكون هذه الانتخابات حرة.

---

(13) Dennis Blair, *Military Engagement: Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions*, vol. 1: *Overview and Action Plan* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013), p. 4.

يمكننا هنا المقارنة سريعًا بين الصين وكوريا الجنوبية. فعلى الرغم من تحقيق معدلات نمو مرتفعة في الصين، فإن الفارق الأساسي بينهما هو أنه لم يظهر في كوريا الجنوبية حكم شمولي أيديولوجي قمعي كما هو الشأن في الصين، ثمّ إن طبيعة الجيشين في البلدين مختلفة إلى حد بعيد. ففي الصين تمت الرقابة المدنية على الجيش على يد الحزب الشيوعي الحاكم، بينما كان الحكم العسكري في كوريا أقرب إلى نمط حكم الجنرالات، مثلما أشرنا إلى ذلك سابقًا. فضلًا عن أن كوريا الجنوبية – وهذا عامل بالغ الأهمية – شهدت فترات حكم مدني، وظهر فيها حراكٌ حزبي وطلابي وعمالي ومدني قوي، كان من سماته الأساسية تزايد قدرة القوى السياسية والمدنية على الضغط والتحالف ومزاحمة النظام في الانتخابات. أما في الصين، فإن قمع النظام الشمولي استهدف الجميع، وليس هناك أحزاب أو منظمات مجتمع مدني تملك القدرة على العمل السياسي. وأما العامل الخارجي فهو مهم أيضًا، ذلك أنّ الصينيين تعلّموا الدرس السوفياتي، وقاموا بعمليات استباقية قمعية مبكرة لإجهاض أيّ حراك سياسي. وأما في كوريا الجنوبية فإن القوى الديمقراطية استفادت من علاقتها بالولايات المتحدة والغرب عمومًا في الدفع نحو الانتقال إلى الديمقراطية.

باختصار، ما كان لنجاح، أو فشل، العسكريين اقتصاديًا أن يدفعهم إلى الخروج من السلطة في بعض الدول من دون وجود قوى تغيير ديمقراطية تناضل من أجل الحريات السياسية والحكم المدني الديمقراطي.

4. تحييد العامل الخارجي أو كسبه

في معظم حالات الانتقال الناجحة، أيّد الخارج الانتقال، مثلما حدث مع دول جنوب أوروبا وشرقها وجنوب أفريقيا، أو لم يمانع في الانتقال، على الرغم من أنه كان مؤيدًا للنظم القديمة في ضوء وجود بديل ديمقراطي قادر على الحكم، مثلما حدث في الفلبين وكوريا الجنوبية وكثير من دول أميركا اللاتينية. ولهذا كان لورنس وايتهيد غير دقيق عندما رأى أن العوامل الخارجية لم تشكل

إلا حافزًا ثانويًا للانتقال في وقت السلم[14]. ونظرًا إلى أهمية العوامل الخارجية في مسألة الانتقال من نظم الحكم التسلطية والعسكرية إلى الديمقراطية، وعدم اهتمام الكثير من الأدبيات بهذا الموضوع، فإننا نعرض هذا المسار الرابع (تحييد أو كسب العامل الخارجي) ضمن حديثٍ منفصل في المحور التالي.

ثالثًا: العوامل الخارجية والعلاقات المدنية - العسكرية

يهتم هذا المبحث بدور العوامل الخارجية في عمليات الانتقال إلى الديمقراطية، مع التركيز على مسألة العلاقات المدنية - العسكرية تحديدًا؛ إذ أشارت أدبيات الانتقال إلى فكرة فرض الديمقراطية من الخارج، أي إن الديمقراطية قد تكون «دواءً» أيضًا في نظر البعض للتخلص من الأنظمة التسلطية والعسكرية. وهنا، تمت دراسة تدخّل الولايات المتحدة عسكريًا على نحو مباشر أو غير مباشر في دول مثل الدومينيكان، وغرينادا، وبنما، ونيكاراغوا، وهايتي، وغيرها، وسياسة بريطانيا الاستعمارية في تصدير نموذجها الديمقراطي إلى مستعمراتها، وسياسة الولايات المتحدة تجاه اليونان وتركيا في عام 1947، وسياسات الرؤساء الأميركيين جيمي كارتر، ورونالد ريغان (Ronald Reagan) (1981-1989)، وجورج بوش الابن (2001-2009) لنشر الديمقراطية وحقوق الإنسان.

في العموم، لم تؤدّ سياسة التدخّل بالقوة إلى انتقال ديمقراطي في معظم الحالات، فقد رصدت إحدى الدراسات تاريخ هذه التدخلات بعد الحرب العالمية الثانية في 14 حالة تدخّل أميركي بالقوة في 13 دولة، انتهت خمس منها بالانتقال إلى الديمقراطية (ألمانيا، والنمسا، واليابان، وغرينادا، وبنما)، بينما فشلت 9 حالات أخرى (كمبوديا مرتين، والدومينيكان، وجنوب فيتنام، والبوسنة والهرسك، وكوسوفو، وتيمور الشرقية، وأفغانستان، والعراق)[15].

(14) Laurence Whitehead, «International Aspects of Democratization,» in: O'Donnell, Schmitter & Whitehead (eds.), pp. 4, 20.

(15) Wolfgang Merkel, «Democratization and War,» in: Jeffrey Haynes (ed.), *Routledge Handbook of Democratization* (London/New York: Routledge, 2012) p. 420.

الأهم هو أن الأدبيات لم تمتد لتشمل حالات أخرى، أو لتعالج الأدوار غير المباشرة ودور السفارات الأميركية في الخارج، ولا سيما في تدبير انقلابات عسكرية ضد المناوئين للسياسات الأميركية، أو في دعم أنظمة مطلقة. وغالبًا، لا يذكر هذا العامل عند الحديث عن صعوبة الديمقراطية في المنطقة العربية. وفي الواقع، ليس هناك أدبيات كثيرة تربط بين دور الولايات المتحدة في هندسة الانقلابات ضد حكام منتخبين وغير منتخبين من جهة، وفرض الديمقراطية من جهة أخرى.

لا شك في أنه ليس من السهولة دراسة تلك الأدوار الأميركية، فغالبًا ما يُكشف عن تلك الأدوار في فترات زمنية لاحقة، كما حدث مع الوثائق الأميركية التي أشارت إلى ضلوع الاستخبارات الأميركية في التخطيط لأول انقلاب عسكري في سورية، وهو انقلاب حسني الزعيم في عام 1949. وفي آب/ أغسطس 2013، كتبت مجلة **السياسة الخارجية** عن وثيقة تؤكد ضلوع الاستخبارات المركزية الأميركية أيضًا في التخطيط والتمويل في انقلاب إيران في عام 1953 ضد حكومة محمد مصدق المنتخبة (1951-1953)، كما كتبت المجلة عن انقلابات أخرى لا تزال في حاجة إلى وثائق لإثبات الدور الأميركي في غواتيمالا (1954)، والكونغو (1960)، والدومينيكان (1961)، وجنوب فيتنام (1963)، والبرازيل (1964)، وتشيلي (1973)[16].

ثمة بعد آخر مهم، متصل بأحد برامج المساعدة العسكرية الأميركية، وهو معروف بالتعليم والتدريب العسكري الدولي (International Military Education and Training, IMET)[17]، ويستهدف تدريب ضباط الدول على دعم العلاقات العسكرية مع الولايات المتحدة، ويتضمن مقررات عن حقوق الإنسان والديمقراطية والرقابة المدنية على القوات المسلحة. ويَعدّ بعض السياسيين والعسكريين الأميركيين هذا البرنامج «استثمارًا طويل المدى»

(16) J. Dana Stuster, «Mapped: The 7 Governments the U.S. Has Overthrown,» *Foreign Policy*, 20/8/2013, accessed on 4/9/2018, at: https://goo.gl/6oZaMx

(17) «International Military Education and Training (IMET),» Federation of American Scientists, accessed on 22/5/2016, at: https://bit.ly/2EOlApD

في ضباط الدول الأجنبية المتلقية لهذه المساعدة، وتأمل الولايات المتحدة أن «يُحدِث تأثيرًا في المستقبل»، حيث تذكر بعض الدراسات المنشورة في منتصف التسعينيات أن نحو 1000 متدرب سابق تولوا مناصب رئيسة في دولهم؛ رؤساء دول، ووزراء، وسفراء، وأعضاء برلمانات[18].

تذكر دراسات أخرى أيضًا أن هذا البرنامج نجح في تحقيق الأهداف ذات المصالح المشتركة بين الولايات المتحدة والدولة المتلقية، بيد أنه فشل في تعزيز الحريات والحقوق، ومن ثم فهو ليس فاعلًا في إنجاز الرقابة المدنية السياسية على الجيوش، على الرغم من أن أهداف البرنامج المعلنة تتضمن أهدافًا مثل مهنية الجيوش وإعدادها من أجل الخضوع لرقابة الحكومات المدنية الديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان المعترف بها دوليًا[19]. وتعتبر دراسة أخرى أن ثلثي الانقلابات الناجحة التي وقعت بين عامي 1970 و2009 قادها ضباط شاركوا في هذا البرنامج، وأن الذين دبّروا انقلابات في هندوراس (2009) ومالي (2012) ومصر (2013) شاركوا في هذا البرنامج[20].

من الأهمية هنا التطرق سريعًا إلى موقف القوى الديمقراطية الغربية من الديمقراطية خارجها، في المناطق الجغرافية المختلفة.

---

(18) بحسب أحد الكتّاب، «يمثل التدريب والتعليم المقدمان إلى الضباط والمدنيين العسكريين الأجانب في إطار برنامج التعليم والتدريب العسكري الدولي (IMET) وبرامج (E-IMET) استثمارًا طويل الأجل في الدولة الزبون (Client State)، الذي تأمل الولايات المتحدة في أن يسفر عن تأثير في المستقبل». ورد في: Scott Charles Gover, «U.S. Security Assistance to Egypt: A Source of Influence or Illusion?,» Master Thesis, Department of National Security Affairs, Naval Postgraduate School, Monterey, CA, 1996, p. 33.

لمزيد من التفصيل، ينظر: John C. Cope, *International Military Education and Training: An Assessment* (Washington, DC: Institute for National Strategic Studies - National Defence University, 1995).

(19) Gover, pp. 30-82.

(20) Jesse Dillon Savage & Jonathan DCaverley, «When Human Capital Threatens the Capitol: Foreign Aid in the Form of Military Training and Coups,» *Journal of Peace Research*, vol. 54, no. 4 (July 2017), pp. 542-557, accessed on 5/7/2019, at: https://goo.gl/xZ9Eab

1. جنوب أوروبا وشرقها

حسمت الولايات المتحدة وأوروبا الغربية موقفها من الديمقراطية هناك في إطار مواجهتها الشيوعية، حيث مثّلت **اتفاقات هلسنكي**، الصادرة عن مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) في عام 1975، أرضية مشتركة، استندت إليها قوى الإصلاح لزعزعة شرعية نظم الحزب الواحد وتمهيد الأرض للتحول الديمقراطي. وتضمنت هذه الاتفاقات عشرة تعهدات متبادلة، تحتاج دولنا الإسلامية والعربية إلى معظمها في علاقاتها مع الولايات المتحدة والغرب، وهي[21]:

- المساواة في التمتع بالسيادة والحقوق المرتبطة بها.
- الامتناع عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها.
- عدم انتهاك حدود الدول.
- وحدة أقاليم الدول.
- التسوية السلمية للمنازعات.
- عدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول.
- احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية بما في ذلك حريات الفكر والضمير والدين أو المعتقد.
- الحقوق المتساوية وحق الشعوب في تقرير مصيرها.
- التعاون بين الدول.
- الوفاء بحسن نية بالتزامات القانون الدولي.

---

(21) «Helsinki Accords,» *Encyclopedia Britannica*, accessed on 18/8/2016, at: https://bit.ly/30n1Qkp

نص الاتفاقية باللغة الإنكليزية متوافر في: «Helsinki Final Act,» Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 1/8/1975, accessed on 2/4/2018, at: https://bit.ly/3xY4RGl

بوجه عام، اشترطت العديد من المنظمات الدولية والتكتلات الإقليمية إحداث تغييرات في السمات الأساسية لنظم الحكم كي تُمنح دولها العضوية في هذه المنظمات والتكتلات، وذلك حال ما حدث لليونان وإسبانيا والبرتغال في أثناء الحرب الباردة، وحال محاولات تركيا الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، أو ضم دول من شرق أوروبا إلى حلف الناتو.

تُعد تجربة توسيع الاتحاد الأوروبي تجربة فريدة. فبحسب معايير كوبنهاغن (Copenhagen Criteria) التي وُضعت في عام 1993، هناك شروط على الدول أن تحققها تُقبل عضويتها في الاتحاد الأوروبي. فهناك شروط سياسية تقضي بأن تتوافر مؤسسات مستقلة تضمن الديمقراطية وحكم القانون، واحترام حقوق الإنسان والأقليات، وهناك شروط اقتصادية تشترط توافر النظام الاقتصادي الحر، وشروط تشريعية تشترط على الدولة المرشحة تعديل تشريعاتها وقوانينها لتتوافق مع تشريعات الاتحاد الأوروبي وقوانينه، فضلًا عن مرحلة التفاوض بشأن الانضمام ومراقبة استيفاء تلك الشروط[22]. وبوجه عام، نجحت هذه الشروط في ضمان وجود الحد الأدنى من المؤسسات والمعايير الديمقراطية في الدول التي انضمت إلى الاتحاد، وذلك بحسب تفاعلات مختلفة، أهمها وضوح الشروط الأوروبية، وقبول الدول المرشحة بها، وحسابات المنافع والتكاليف التي يُجريها الطرفان، وغير ذلك.

ولكن في الحالة التركية، تعثرت المفاوضات وعُلّقت أكثر من مرة على الرغم من الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والقضائية التي أدخلتها تركيا، في ضوء عدم رضا الاتحاد عن بعض هذه الإصلاحات، وتعقّد الأزمات والصراعات التي وضعها الاتحاد على طاولة التفاوض؛ مثل الأزمات القبرصية والكردية والأرمنية، إضافةً إلى انتقاد أوروبا الطريقة التي اتّبعها الرئيس التركي رجب طيب أردوغان (Recep Tayyip Erdoğan) والحكومة التركية في أعقاب محاولة الانقلاب الفاشلة في عام 2016. كما ظهر رفضٌ من فرنسا بعد

(22) ينظر في هذا الشأن: «Conditions for Membership,» European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations, European Commission, accessed on 4/6/2018, at: https://bit.ly/2NtSfRH

وصول نيكولا ساركوزي (Nicolas Sarkozy) إلى الرئاسة (2007–2012)، ومن أنجيلا ميركل (Angela Merkel) في ألمانيا (2005–)، إلى جانب رفض أحزاب يمينية أوروبية عدة لأسباب ثقافية ودينية.

وضعت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام 1994 «مدونة قواعد السلوك في المجالات السياسية والعسكرية للأمن» التي تحدد المعايير التي لا بد من أن تتقيد بها الدول الراغبة في الانضمام إلى المنظمة، وفي الجزء السابع منها (الملحق 1)، قواعد ما سمّته المدونة «الرقابة الديمقراطية السياسية» (Democratic Political Control) على القوات المسلحة وقوات الأمن شبه العسكرية والداخلية وأجهزة الاستخبارات والشرطة، وهي تتضمن سيطرة السلطات الدستورية ذات الشرعية الديمقراطية على القوات المسلحة، وسيطرة السلطة التشريعية على نفقات القوات المسلحة وشفافية ميزانيتها، والحياد السياسي للقوات المسلحة، والتزام العسكريين بالقانون الدولي الإنساني، ومحاسبتهم على أفعالهم أمام القانون الوطني والقانون الدولي، وغير ذلك[23].

وفي ما يتصل بمعالجة العلاقات المدنية – العسكرية تحديدًا، فإنّ لـ«الناتو» دورًا محوريًا في دعم إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة بحسب المعايير الديمقراطية المُتّبعة في غرب أوروبا وشمال أميركا. ففي إطار جهد الناتو في أعقاب انتهاء الحرب الباردة، بعد تفكك الاتحاد السوفياتي في عام 1989، كان هناك بعض التخوّف من جيوش دول أوروبا الشرقية، أهمها الخوف من فقدان السيطرة على السلاح النووي السوفياتي بعد انهيار الأنظمة الشيوعية، فضلًا عن الخوف من تطور العلاقات المدنية – العسكرية إلى الأسوأ في دول شرق أوروبا بعد انهيار القيادات الشيوعية، ومن ثم برزت الحاجة إلى إصلاح المؤسسات العسكرية هناك[24].

---

(23) «Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994),» Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 3/12/1994, accessed 4/9/2018, at: https://bit.ly/2r1BfuA

(24) Ionel Nicu Sava, «Western (NATO/PfP) Assistance to Build Democratic Civil-Military Relations in South Eastern Europe: The Case of Bulgaria, Romania and Slovenia,» *The Manfred Worner Fellowship Report* (Bucharest, November 2002), p. 32.

وفي هذا الإطار، أصدر الناتو إعلانات ووثائق عدة، منها «إعلان لندن» في عام 1990 (إعلان انتهاء الحرب الباردة واعتبار الناتو المؤسسة التي من خلالها لا يعمل الأوروبيون والكنديون والأميركيون من أجل دفاع مشترك فقط، بل أيضًا لبناء شراكة جديدة مع كل الدول الأوروبية)، و«إعلان كوبنهاغن» في عام 1991 (الذي أدخل آلية الاجتماعات الدورية المنتظمة للخبراء المدنيين في الدفاع وفتح الشراكة مع دول شرق أوروبا في البرامج العلمية والبيئية، أو ما عرف آنذاك بـ «البعد الثالث للناتو»).

في تشرين الثاني/ نوفمبر 1991، وُقّعت اتفاقية في روما، نشأ بموجبها «مجلس التعاون لشمال الأطلسي» الذي تحول في قمة مدريد في عام 1997 إلى «مجلس الشراكة الأورو-أطلسية» (The Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC)، وصدر «المفهوم الاستراتيجي» الجديد للناتو الذي حدد العناصر الجوهرية للأمن بعد الحرب الباردة. وبدأ الناتو بموجبه في توسيع عضويته لتضم بالتدريج دولًا من شرق أوروبا. ثم أعلن في بروكسل في عام 1994 «الشراكة من أجل السلام» (The Partnership for Peace, PfP) وهي تتعلق بإدارة الأزمات وقوات حفظ السلام واستقرار دول وسط أوروبا وشرقها عبر التعاون[25].

في عام 1995، صدرت «وثيقة متعلقة بقواعد توسيع عضوية الحلف»، حددت مهمات مجلس الشراكة الأورو-أطلسية، التي من ضمنها مساعدة الدول المرشحة لدخول الناتو في تطوير الرقابة المدنية على القوات المسلحة وتعزيز الشفافية في التخطيط العسكري وميزانيات المؤسسات العسكرية، وتعزيز التعاون بين الدول في هذا الإطار وفي أوجه التعاون الأخرى؛ مثل قوات حفظ السلام الدولية والمساعدة الإنسانية والإغاثة. وفي عام 1997، وُقّع قانونٌ يلزم التشاور في قضايا الأمن الأوروبي بين الناتو وروسيا. ثم صدر «مفهوم استراتيجي جديد» للناتو في قمة واشنطن في عام 1999، معلنًا ما سُمّي «سياسة الباب المفتوح» (The Open Door Policy) من أجل توسيع عضوية

---

(25) Ibid., pp. 33-36.

الناتو، في ضوء البيئة الأمنية الجديدة لدول الحلف والأزمات التي مرت بها علاقة الناتو بأوكرانيا وكوسوفو، وبموجب المفهوم الجديد تعزّزت الشراكة بين الأعضاء[26].

ثم صدر في عام 2004، المعدل في عام 2009، «الصندوق الائتماني» (Trust Fund) باعتباره أداةً فعالةً للشراكة من أجل السلام، بهدف مساعدة الدول الأعضاء في الشراكة من أجل السلام، في تدمير مخزونها من الألغام الأرضية والذخائر الفائضة وغيرها، ومساعدتها في إدارة عواقب إصلاح قطاع الدفاع؛ بما في ذلك مشاريع الإصلاح المدني والديمقراطي للقوات المسلحة، وتعزيز التخطيط والميزانيات الدفاعية الفاعلة بحسب معايير الرقابة الديمقراطية. وأشارت وثيقة إنشاء الصندوق إلى إمكان استخدام سياسة الصندوق لدعم بلدان الحوار المتوسطي ومبادرة إسطنبول للتعاون (ICI)[27].

في عام 2004 أيضًا، صدرت خطة عمل «الشراكة لبناء مؤسسات الدفاع» (The Partnership Action Plan on Defence Institution Building, PAP-DIB)، حيث ظهرت قناعة لدى الدول الأعضاء في مجلس الشراكة الأورو-أطلسية مفادها أن إصلاح مؤسسات الدفاع الفاعلة والخاضعة للرقابة المدنية والديمقراطية أمرٌ ضروري لاستقرار المنطقة الأوروبية الأطلسية وللتعاون الأمني الدولي. ولهذا تم وضع «خطة عمل» لدعم هذه المؤسسات ومواصلة تطويرها وإعادة هيكلتها في جميع دول أوروبا والمحيط الأطلسي في سياق الوثائق السابقة، إضافة إلى وثائق منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ذات الصلة، بما في ذلك مدونة قواعد السلوك المشار إليها سابقًا، مع تشجيع تبادل الخبرات ذات الصلة بين جميع الحلفاء والشركاء، والتعاون مع المنظمات والمؤسسات الدولية الأخرى التي تشترك في الالتزام بالتحول الديمقراطي والتعاون الأمني في أوروبا.

بموجب هذه الخطة، التزم الحلفاء والشركاء بالحوار وتبادل الخبرات

---

(26) Ibid., pp. 36-41.

(27) «NATO/PFP Trust Fund Policy,» The North Atlantic Treaty Organization (NATO), 6/9/2004, accessed on 4/9/2019, at: https://bit.ly/2pwQKtX

والتعاون العملي لتحقيق أهداف عدة تعتبر أساسية لتطوير مؤسسات دفاع فاعلة ومسؤولة ديمقراطيًا، وهي عشرة أهداف أرى أنه من الأهمية ذكرها جميعًا هنا(28):

– وضع ترتيبات فاعلة وشفافة للرقابة الديمقراطية على أنشطة الدفاع، بما في ذلك التشريعات المناسبة والترتيبات التي تنسق بين الأدوار والمسؤوليات القانونية والتشغيلية لمؤسسات الدولة الرئيسة في الفرعين التشريعي والتنفيذي للحكومة.

– وضع إجراءات فاعلة وشفافة لتعزيز مشاركة المدنيين في تطوير سياسة الدفاع والأمن، بما في ذلك مشاركة المدنيين في مؤسسات الدفاع الحكومية، والتعاون مع المنظمات غير الحكومية والترتيبات اللازمة لضمان الوصول إلى المعلومات المتعلقة بقضايا الدفاع والأمن.

– تطوير رقابة تشريعية وقضائية فاعلة وشفافة لقطاع الدفاع، بما في ذلك الترتيبات المناسبة لإجراء عمليات التقاضي القانونية.

– وضع ترتيبات وإجراءات فاعلة وشفافة لتقييم المخاطر الأمنية ومتطلّبات الدفاع الوطني، وتطوير، والحفاظ على، القدرات القادرة على التعامل مع تلك المتطلبات والالتزامات الدولية بما في ذلك تلك الموجودة في إطار الشراكة من أجل السلام.

– وضع تدابير فاعلة وشفافة لتحسين إدارة وزارات ووكالات الدفاع المسؤولة عن شؤون الدفاع.

– تطوير ترتيبات وممارسات فاعلة وشفافة لضمان الامتثال للمعايير والممارسات المقبولة دوليًا والمقررة في قطاع الدفاع، بما في ذلك ضوابط التصدير على تكنولوجيا الدفاع والمعدات العسكرية.

---

(28) «Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB),» The North Atlantic Treaty Organization (NATO), 7/6/2004, accessed on 4/9/2019, at: https://bit.ly/2PAni0Y

– تطوير هياكل وممارسات الأفراد الفاعلة والشفافة في قوات الدفاع، بما في ذلك التدريب والتعليم، وتعزيز المعرفة بالقانون الدولي الإنساني، وترتيبات تعزيز الشفافية والتطوير الوظيفي، وحماية الحقوق والحريات المدنية لأفراد القوات المسلحة.

– تطوير إجراءات شفافة في شؤون الدفاع في ما يخص شؤون الميزانية والتخطيط وتخصيص الموارد.

– تطوير إدارة للإنفاق في مجال الدفاع، تتسم بالفاعلية والشفافية والجدوى الاقتصادية، مع مراعاة عنصرَي القدرة على تحمّل التكاليف والاستدامة على مستوى الاقتصاد الكلي وتطوير أساليب وسياسات للتعامل مع العواقب الاجتماعية والاقتصادية لإعادة هيكلة الدفاع.

– تطوير ترتيبات فاعلة وشفافة لضمان التعاون الدولي الفاعل وسياسة جوار جيدة في ما يخص شؤون الأمن والدفاع.

ثمة وثائق أخرى أصدرها الناتو؛ منها وثيقة عن «المفهوم الاستراتيجي للناتو» في قمة لشبونة في عام 2010، ووثيقة صدرت في عام 2011 لتعزيز التعاون في مجال الأمن وتحديد سياسة أكثر مرونة وفاعلية للشراكة، ومن ضمن الأهداف الاستراتيجية لها تعزيز «القيم والإصلاحات الديمقراطية»، ولا سيما في «قطاع الدفاع»[29].

ثمة وثيقة أخرى للناتو – هي وثيقة «إطار أرحب وأكثر طموحًا للحوار المتوسطي» – التي يبدو فيها التركيز جليًّا على البعد الأمني فقط، فضلًا عن أنها تجمع دولًا عربية بالدولة الصهيونية أيضًا، ما يشير إلى أن مصالح الغرب في الدول العربية لا تتضمن الديمقراطية، بل تركز على المصالح الأمنية والتجارية فقط (ينظر نص هذه الوثيقة في الملحق 4).

---

(29) «Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy,» The North Atlantic Treaty Organization (NATO), 15/4/2011, accessed on 4/9/2019, at: https://bit.ly/2N7iuyB

بوجه عام، استخدمت الولايات المتحدة وحلفاؤها الغربيون في فترة ما بعد الحرب الباردة سلاح المعونات والاستثمارات الخارجية أداةً من أدوات السيطرة على دول العالم الثالث، بل دفْع هذه الدول إلى تبنّي النموذج الغربي بشقّيه السياسي (التعددية الحزبية) والاقتصادي (الاقتصاد الحر). وتم هذا من خلال ما يُعرف بسياسات الإصلاح الهيكلي التي فرضتها المؤسسات الاقتصادية الدولية؛ مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، على الكثير من دول العالم الثالث، والتي اشتملت على ضرورة أن تقوم هذه الدول المدينة بمجموعة الإصلاحات الهيكلية شرطًا لحصولها على المعونات والقروض. ولا يتسع المقام هنا للحديث عن فاعلية هذه السياسة، لكن عمومًا لم يكن لهذه السياسات الكثير من الآثار الإيجابية في تغيير جوهر ممارسة السلطة.

2. أميركا اللاتينية

تُعدّ تجربة دول أميركا اللاتينية مهمة أيضًا في ما يتصل بدور العاملين الإقليمي والدولي؛ إذ قامت المنظمة الإقليمية هناك، «منظمة الدول الأميركية» (The Organization of American States, OAS)، بدور مؤثر في دعم الانتقال إلى الديمقراطية، ولا سيما منذ تسعينيات القرن العشرين. ووردت كلمة «الديمقراطية» في ميثاق المنظمة في عام 1948[30]، ثم أضيفت في التسعينيات «الديمقراطية التمثيلية» وكذلك تطبيق «مبدأ عدم التدخل»، على نحو أكثر مرونة، في إطار ما عرف بـ «الديمقراطية الإقليمية» (Regional Democracy)، و«مبدأ التدخل المتعدد» (Multilateral Intervention).

طورت المنظمة على نحو تدريجي آليات للمراقبة والمساعدة في الانتخابات وحل النزاعات السياسية وفي التعليم المدني والتثقيف، كما تبنّت نظامًا إقليميًا لحقوق الإنسان. وفي هذا الإطار، ظهرت وثائق عدة ولجان إقليمية؛ مثل «إعلان سانتياغو ولجنة حقوق الإنسان» في عام 1959، ثم أُقيمت

(30) نشأت المنظمة في عام 1948 بعضوية 21 دولة، منها الولايات المتحدة والمكسيك، ثم انضمت دول أخرى، منها كندا.

«محكمة لحقوق الإنسان» في عام 1979، وطورت في عام 1999 آلية لكتابة تقارير عن حقوق الإنسان، وفي عام 1985 صدر «بروتوكول» يدين أي سلوك يخرج عن الآليات الديمقراطية.

في التسعينيات، بدأت مرحلة أكثر تقدمًا مع «إعلان عام 1991 للدفاع الجماعي عن الديمقراطية»، وقد تبنّى آلية فرض عقوبات سياسية واقتصادية على إسقاط الديمقراطية بالقوة. ونُفّذت هذه العقوبات بعد انقلابات واضطرابات عدة شهدتها هايتي وبيرو وغواتيمالا والباراغواي في التسعينيات. ثم عُدّل ميثاق المنظمة في عام 1994، وأُضيف «بروتوكول واشنطن» الذي أقر تعليق عضوية أي دولة تتم إطاحة حكومتها بالقوة، وكانت هذه أول مرة لظهور هذه الآلية في منظمة إقليمية. وثمة آليات أخرى للأحزاب، ومكافحة الفساد، وإدارة الأزمات وحلها[31]. ويعتبر الالتزام بالحكم الديمقراطي الأساس لتعريف عضوية «ميثاق الأنديز (Andean Pact) للتجارة الحرة وتكتل السوق المشتركة للجنوب» (Common Market of the South-Mercosur).

وفي 11 أيلول/ سبتمبر 2001، وُقّع «الميثاق الديمقراطي للأميركتين» (Inter-American Democratic Charter) الذي توّج تأسيس منظومة شبه متكاملة للديمقراطية في الأميركتين (ينظر النص العربي في الملحق 2). وفي هذا الميثاق، وُضِعَت معايير للديمقراطية التمثيلية، وتم ربطها بحقوق الإنسان والتنمية، وتحديد ما يجب على الدول فعله حتى تكون ديمقراطية. ووضعت المادة 20 قاعدة تعليق العضوية في حالة الخروج عن النظام الديمقراطي، وذلك بثلثي الأصوات، على خلاف قاعدة الإجماع الشائعة في منظمات إقليمية أخرى.

ومن أهم الأمور في هذا الميثاق، حسم الولايات المتحدة موقفها من الديمقراطية في دول أميركا اللاتينية بعد عقود طويلة من دعم الحكومات والانقلابات العسكرية؛ إذ نبذت واشنطن سياسة التدخل، وتعهدت بالدفاع

---

(31) ينظر لعرض مفصل عن هذه الآليات: Monica Herz, «The Organization of American States and Democratization,» in: Haynes (ed.), pp. 337-342.

عن الديمقراطية وحقوق الإنسان. وفي عبارات واضحة وقاطعة، صارت الديمقراطية حقًّا من حقوق شعوب المنطقة، وأمرًا أساسيًا للتنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وضرورة حيوية لحماية حقوق الإنسان وحقوق العمال[32].

وعلى الرغم مما سبق، ثمة تحديات جمة أمام الديمقراطية والتنمية في أميركا اللاتينية. ولا تزال الطريق طويلة، وخاصة في مواجهة مشكلات الفقر والفساد وعدم المساواة.

3. أفريقيا وآسيا

تُعدّ حالة جنوب أفريقيا الحالة الأبرز في القارة الأفريقية؛ إذ مثّلت العقوبات الخارجية على نظام الفصل العنصري في هذا البلد عاملًا من عوامل الضغط المؤثرة في هذا النظام ودفعه إلى التنازل. فالمقاطعة التي بدأت رياضية في خمسينيات القرن العشرين، أخذت تتصاعد مع قرارات الأمم المتحدة بفرض مقاطعة على التسليح، وكذلك مع قرارات الدول الغربية، وعلى رأسها الولايات المتحدة وبريطانيا واليابان والسوق الأوروبية المشتركة، بفرض عقوبات اقتصادية ومالية على نظام بريتوريا العنصري.

ساهم هذا في رفع التكلفة الاقتصادية لهذا النظام في الداخل وتصاعد المطالب الداخلية بالإصلاح، فتصويت الناخبين البيض بالموافقة على استمرار الحكومة في التفاوض مع حزب المؤتمر الوطني الأفريقي، ثم تحوّل النظام إلى ديمقراطية متعددة في عام 1994، كما بيّنّا ذلك في الفصل العاشر. ولا شك في أن العقوبات ما كان لها أن تُحدث بمفردها هذا الأثر من دون العوامل المهيِّئة لها داخليًا، وقد تمثّلت في المقاومة القوية (المسلحة والسلمية) من الأغلبية، بقيادة حزب المؤتمر الوطني وزعيمه نيلسون مانديلا، ومن دون الحراك الداخلي عند الأقلية البيضاء أيضًا، وخاصة من الشركات ورجال الأعمال

---

(32) «Inter-American Democratic Charter,» Organization of American States, 11/9/2001, accessed on 14/10/2019, at: https://goo.gl/Dh5zHs

التي أدركت تدريجيًا أن بقاء نظام الفصل العنصري صار يُهدّد مصالحها، وما ترتب على هذا الحراك الداخلي كله من عدم استقرار اجتماعي وسياسي[33]. لا يمكن بالطبع مقارنة هذا بالدعم والتحالف القوي بين أنظمة الحكم العربية والدول الغربية، ولا بالدعم الغربي الراسخ للكيان الإسرائيلي الكولونيالي في فلسطين المحتلة.

على المستوى الأفريقي أيضًا، ظهر الاتحاد الأفريقي (African Union) في عام 2002 كبداية جديدة، متضمنًا خطوة جديدة نحو الديمقراطية. فعلى الرغم من التحديات المختلفة، صار القادة الأفريقيون يعترفون بأهمية الديمقراطية والحكم الصالح شرطًا للاستقرار السياسي والتقدم الاقتصادي لبلدانهم. ولهذا، ظهرت أطر قانونية تدين الخروج على الحكومات المنتخبة ديمقراطيًا، وتفرض مقاطعة أصحابها. وقد نفّذ الاتحاد هذه الأطر على حالات عدة. وسبق لنا أن عرضنا في الفصل الثالث الخطوط الأساسية للسياسة التي أصدرها الاتحاد الأفريقي في عام 2013، تحت عنوان «إطار سياسة الاتحاد الأفريقي بشأن إصلاح القطاع الأمني».

وفي آسيا، لا يمكن فهم التغيير الذي حدث من دون أخذ متغير الحرب الباردة في الحسبان. ففي إندونيسيا وتايلند وكوريا الجنوبية، لم يعد الشيوعيون أو الانفصاليون يمثلون تهديدًا وجوديًا هناك بعد انتهاء الحرب الباردة. وقد كانت هذه الدول مدعومة بقوة من الولايات المتحدة والغرب لمواجهة تلك التهديدات؛ إذ ارتبط دفاع كوريا الجنوبية بوجود عسكري أميركي دائم، كما دعمت واشنطن انقلاب سوهارتو (Haji Muhammad Suharto) (1967–1998) في إندونيسيا والمجازر التي ارتُكبت هناك ضد الشيوعيين وغيرهم في عام 1965. وبوجه عام، أيدت الولايات المتحدة الحكومات العسكرية ما دامت

(33) Charles M. Becker, «The Impact of Sanctions on South Africa and Its Periphery,» *African Studies Review*, vol. 31, no. 2 (September 1988); Kathleen C. Schwartzman, «Can International Boycotts Transform Political Systems? The Cases of Cuba and South Africa,» *Latin American Politics and Society*, vol. 43, no. 2 (July 2001), pp. 115-146; Bronwen Manby, «South Africa: The Impact of Sanctions,» *Journal of International Affairs*, vol. 46, no. 1 (July 2001), p. 193.

الحاجة إليها قائمة في صراعها ضد الشيوعية، لكن مع انتهاء الحرب الباردة، بدأت في انتقاد سجل حقوق الإنسان في هذه الدول[34] ودعم أنظمة حكم بديلة[35]، وذلك بشرط عدم تهديد هذه الأنظمة المصالح الأميركية. لهذا، كان لا بد من أن يستمر نضال هذه الأنظمة الديمقراطية ضد الهيمنة.

سارت مسارات التغيير في الدول العربية على نحو مغاير، وكتبتُ في أكثر من مناسبة عن هذا الأمر[36]، ولكن لا يزال موضوع الخارج ومسألة الديمقراطية في الدول العربية في حاجة إلى دراسة مفصّلة.

(34) Harold A. Trinkunas, «Ensuring Democratic Civilian Control of the Armed Forces in Asia,» East-West Center, East-West Center Occasional Papers, *Politics and Security Series*, no. 1 (October 1999), pp. 10-14.

(35) Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2013), p. 184.

(36) ينظر: عبد الفتاح ماضي، «العوامل الخارجية والثورات العربية: أربع إشكاليات للبحث»، **سياسات عربية**، العدد 36 (كانون الثاني/ يناير 2019)؛ عبد الفتاح ماضي، **عثرات في الميدان: كيف أخفقت ثورة يناير في مصر؟** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020)، ص 75-106.

الفصل الثاني عشر

كيف تُقام الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة؟

ذكرنا من قبل أن مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية تتضمن قدرًا من العملية التي تُعالج العلاقات المدنية - العسكرية، ذلك القدر الذي يضمن انتقال السلطة من العسكريين إلى المدنيين، ومن ثم مدنية السلطة الجديدة. ويشتمل هذا في كثير من الحالات على النصوص الدستورية والقوانين والقرارات ذات الصلة بالترشح للمناصب العامة والتصويت، وبكل ما له علاقة بعملية الانتخاب وضماناتها المختلفة في مراحلها كافة، فضلًا عن تجريم الانقلابات العسكرية أو تدخّل العسكريين في السياسة بأي طريق، بما في ذلك التأثير في السياسيين المدنيين المنتخبين على نحو مباشر أو غير مباشر، والاعتراض الصريح أو المستتر على قراراتهم.

تستمر جهود المدنيين المنتخبين بعد الانتقال، فخلال مرحلة التحول الديمقراطي تقوم الحكومة الديمقراطية المنتخبة بجملة من المهمات بهدف الوصول إلى مرحلة ترسيخ دعائم الديمقراطية الوليدة، وعلى رأسها استكمال معالجة العلاقات المدنية - العسكرية لإنهاء نفوذ العسكريين في السياسة وتحديث المؤسسة العسكرية وإقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة. وقد تُحقق الحكومة قدرًا من النجاح، أو قد تفشل في هذا المسعى، وذلك اعتمادًا على عوامل عدة، أهمها السياقات المحيطة ووعي الفاعلين المختلفين ومواقفهم ومهاراتهم وقدراتهم واختياراتهم، كما سيتضح في هذا الفصل.

استنادًا إلى الحالات الناجحة في معالجة العلاقات المدنية – العسكرية، سنجمل في هذا الفصل خمسة أبعاد تتصل بالأسئلة التالية:

– ما أبعاد، أو مضامين، الرقابة على القوات المسلحة؟ أو ما شكل العلاقات المدنية – العسكرية بعد معالجتها؟ أي ماذا يفعل المدنيون المنتخبون تحديدًا عندما يُعالجون العلاقات المدنية – العسكرية؟

– متى تبدأ عملية المعالجة تلك؟ وما المدة التي تستغرقها؟

– من يقوم بها؟ أو من الفاعلون الذين ينخرطون فيها؟

– كيف تُقام الرقابة المدنية على القوات المسلحة؟ وما العوامل المؤثرة في إنجازها؟ وما العمل مع مقاومة العسكريين للتحديث العسكري والرقابة المدنية على القوات المسلحة؟

– ما العمل مع مقاومة العسكريين؟ وهل يمكن أن يستولي عسكريون على السلطة في الدول التي حققت قدرًا من الرقابة المدنية على القوات المسلحة؟

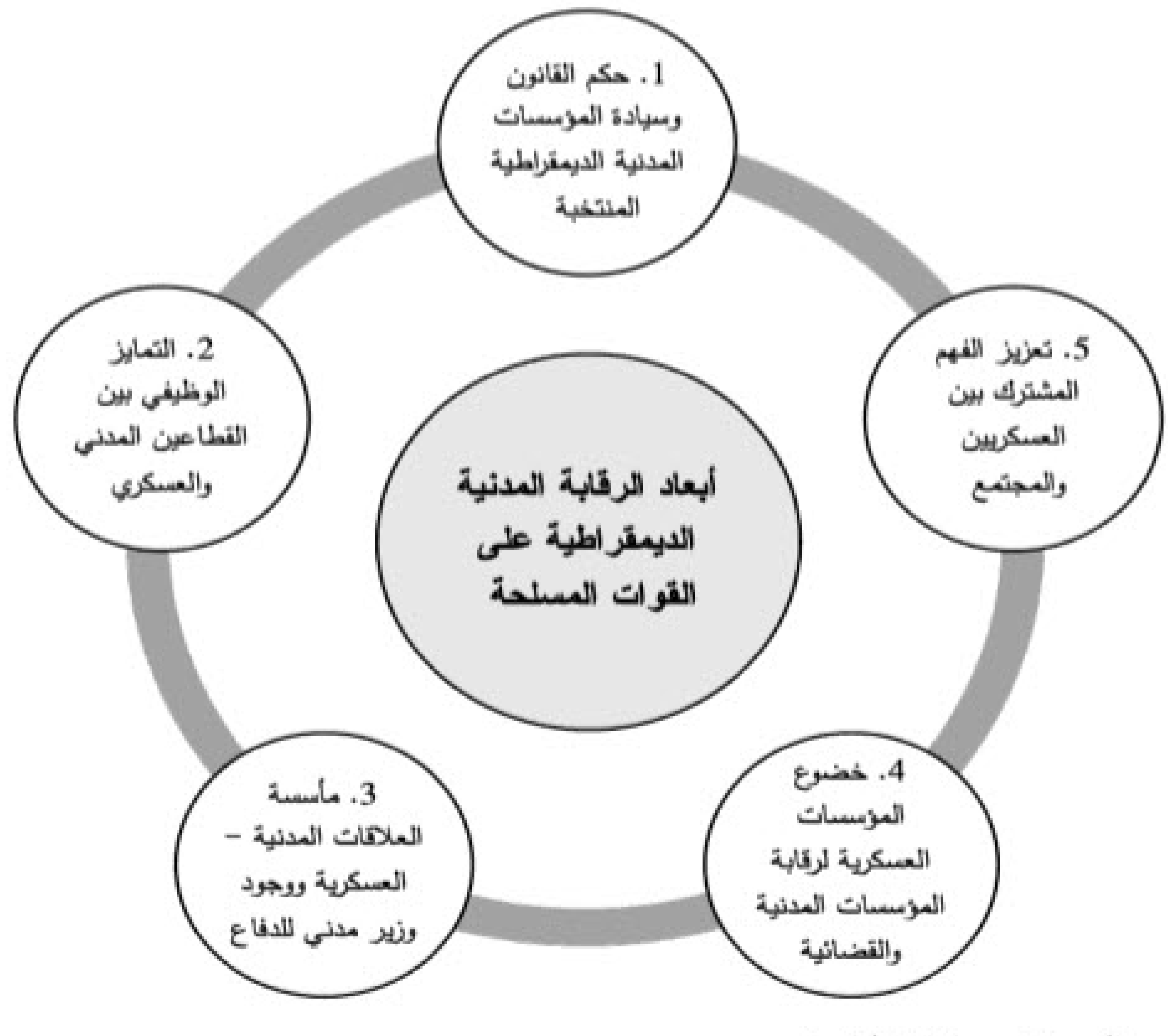
أولًا: ما أبعاد الرقابة المدنية على القوات المسلحة؟

يمكن أن نُجمل أبعاد الرقابة المدنية على القوات المسلحة في خمسة أبعاد (ينظر الشكل 12-1): الأساس الأول هو الدستوري والقانوني، أي الإطار الذي تستند إليه الديمقراطية ويخضع له المدنيون والعسكريون على قدم المساواة، ويشرعن تبعية المؤسسات العسكرية للمؤسسات المدنية. ويتمثل أساسًا في مبدأي حكم القانون وسيادة المؤسسات المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة. أما الأساس الثاني، فهو التمايز الوظيفي بين القطاعين المدني والعسكري، أي تحديد من يحكم أو يدير كل قطاع من قطاعات الدولة، وهنا يتم تحديد مجال عمل القوات المسلحة والمجالات التي ينبغي لها ألا توجد فيها. وأما الأساس الثالث، فهو مأسسة العلاقات المدنية – العسكرية ووجود وزير مدني للدفاع، وذلك من خلال تحديد علاقة المؤسسة العسكرية بالمؤسسات المدنية المنتخبة في الدولة الديمقراطية على نحو رسمي وتبعًا

لقواعد واضحة. ويتمثل الأساس الرابع في الرقابة، أي تحديد من يراقب قيام المؤسسة العسكرية بأدوارها المنصوص عليها في الدستور والقانون للتأكد من عنصري الكفاءة والفاعلية، أي خضوع المؤسسات العسكرية لرقابة المؤسسات المدنية والقضائية، ورقابة المؤسسات المتخصصة بالرقابة داخل المؤسسة العسكرية ذاتها. في حين يتمثل الأساس الخامس (الأخير) في تعزيز الفهم المشترك بين العسكريين والمدنيين في المجتمع، ويتم ذلك عبر تحديث التعليم العسكري والمدني، ووضع آليات لضمان الحياد السياسي للجيش، وتعزيز الثقة المتبادلة بينه وبين المجتمع.

الشكل (12-1)

الأبعاد الخمسة للرقابة المدنية على القوات المسلحة في الدول الديمقراطية



المصدر: من إعداد الباحث.

1. حكم القانون وسيادة المؤسسات المدنية المنتخبة على القوات المسلحة

لا رقابة مدنية على القوات المسلحة من دون إعمال مبدأ حكم القانون في الواقع. وهذا يتطلّب بدوره وجود إطار دستوري وإطار قانوني، يتضمنان الدستور الديمقراطي للدولة والمنظومة القانونية المُكمّلة لهما. ويُرسي هذان الإطاران الدستوري والقانوني أسس النظام السياسي الديمقراطي للدولة (التي سبق الحديث عنها في الفصل الأول، وعلى رأسها خضوع المدنيين والعسكريين على قدم المساواة للدستور والقانون)، ويحددان سلطات ومسؤوليات كل مؤسسة من المؤسسات المدنية والعسكرية (رئيس الدولة، والبرلمان، والحكومة، والقضاء، والقوات المسلحة من جيش وأمن واستخبارات) في أوقات السلم والحرب، ويُحدّد أيضًا طبيعة العلاقات بينها.

استنادًا إلى الإطارين الدستوري والقانوني الديمقراطيين، سينتخب الشعب، صاحب السلطة، مسؤولي الدولة السياسيين. لذا، فهُم يستمدون سلطاتهم في الحكم من الشعب مباشرة. وكل القرارات ذات الصلة بالأمن القومي والدفاع (شأنها في هذا شأن القرارات السياسية الأخرى كافة)[1] تتم على يد هؤلاء المسؤولين السياسيين المنتخبين، وليس على يد القوات المسلحة التي هي في الأساس جزءٌ من الفرع التنفيذي للسلطة. وفي الواقع يتم هذا بالتعاون والتشاور مع العسكريين أنفسهم.

يُقرّ الدستور الرقابة المدنية على القوات المسلحة وعدم خضوع

(1) القرارات السياسية هي القرارات العامة المجردة التي تتمتع بقوة النفاذ بالإكراه عند الاقتضاء، أي القوانين واللوائح، وهي قرارات عامة ومجردة، لأنها تتّجه إلى المجتمع إجمالًا، أي إلى الجميع بأوصافهم لا بذواتهم، ولا تقتصر على تنظيم الشؤون السياسية البحت، بل إنها تنظم الشأن العام في قطاعات المجتمع كافة؛ من اجتماع واقتصاد وسياسة وصناعة وزراعة وثقافة وتعليم وصحة وأمن ودفاع وغير ذلك. وتوصف بـ «السياسية»، لأنها عامة، وليس لأنها تنظم الشأن السياسي فقط. ينظر في هذا المعنى: محمد طه بدوي، **النظرية السياسية: النظرية العامة للمعرفة السياسية** (القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1986)، ص 218.

المدنيين لنفوذ العسكريين في تحديد الأولويات والمصلحة الوطنية للبلاد. ويُحدِّد - في عبارات واضحة ولا تقبل اللبس أو التأويل - أن القوات المسلحة (وجميع المؤسسات الأخرى الأمنية والاستخباراتية) تخضع للمؤسسات المدنية الديمقراطية المنتخبة. ولا يمنح الدستور الجيش - أو أي مؤسسة أخرى غير منتخبة - أي صلاحيات تجعله وصيًّا على المؤسسات المنتخبة، فضلًا عن إلغاء أي امتيازات للجيش (أو أي مؤسسة أخرى عسكرية أو غير عسكرية) ووضع الآليات الكفيلة بضمان المساواة بين المدنيين والعسكريين في الإدارات العامة كافة أمام القانون، وفي تقديم الخدمات.

الرقابة المدنية على الجيوش هي في واقع الأمر رقابة أو سيطرة شاملة؛ إذ تشمل كل القرارات، ولا يكون للجيوش أي دور إلا إذا تم ذلك بتفويض صريح من الحكام المدنيين. وتشمل هذه القرارات كل ما يتصل باستراتيجيات الجيش وإدارته من الداخل. ويتم، عادة، تفويض العسكريين ببعض المهمات لتسهيل عملهم[2].

يتّصل خضوع القوات المسلحة للمدنيين بثلاث مؤسسات في الدول التي عانت في السابق تدخّل العسكريين في السلطة: الجيش بفروعه المختلفة، والشرطة وأجهزتها المختلفة، والأجهزة الاستخباراتية العسكرية والمدنية. وكما أشرنا في الفصل الأول، تُعدّ المؤسسات العسكرية مؤسسات غير سياسية، وهي أحد الفروع أو الأدوات التنفيذية للحكومة، وتخضع لها باعتبارها (أي الحكومة) سلطة تنفيذية منتخبة من الشعب؛ ومن ثم لا يخضع الجيش لشخص رئيس الدولة، أو رئيس الوزراء أو لحزب معيّن، وذلك تجنبًا لتسييس الجيش عبر دعم تيار أو حزب على حساب آخر، وتجنبًا أيضًا لأن يلعب العسكريون على وتر الخلافات بين السياسيين. وتخضع المؤسسات العسكرية أيضًا للبرلمان باعتباره سلطة تمثل الشعب ومؤسسة تشريعية

(2) Richard H. Kohn, «How Democracies Control the Military?,» *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 4 (October 1997), p. 141.

ورقابية، وعادة ما يتم هذا عبر لجان البرلمان ذات الصلة؛ مثل لجنة الأمن والدفاع واللجنة المالية. كما تخضع المؤسسات العسكرية لمؤسسة القضاء المستقل (التي هي الأخرى مؤسسة غير سياسية) باعتبارها أداةً للفصل في النزاعات مثلها مثل باقي مؤسسات الدولة السياسية وغير السياسية[3]. ولنا عودة إلى مسألة الرقابة هذه.

تتطلب الرقابة المدنية إقامة نوع من الموازنة، بحيث لا تمتلك جهة أو مؤسسة واحدة التحكم في مصير المؤسسة العسكرية، ومن ثم تسيء استخدامها. ويعني هذا عمليًا - وحتى نعود إلى هذا الموضوع لاحقًا - أن إدارة الحرب وإدارة القوات المسلحة تتمان عن طريق السلطة التنفيذية وعبر وزارة الدفاع تحديدًا. أما تحديد الميزانيات، فيكون عن طريق السلطة التشريعية التي تملك أيضًا سلطة التصديق على قرارات السلطة التنفيذية وسلطة صنع القرارات الخاصة بعديد الجيش وتسليحه ومهماته. وتملك السلطة التشريعية أيضًا مهمة مراقبة أعمال المؤسسة العسكرية واستدعاء العسكريين للاستماع إليهم وغير ذلك. وعادة ما تقترن هذه الأمور بإجراءات لتعزيز الشفافية؛ مثل إذاعة بعض جلسات البرلمان واللجان على الهواء، وقدرة البرلمان على الحصول على المعلومات عن الجيش من داخله[4]، مع اتخاذ جميع التدابير اللازمة للحفاظ على أي أسرار قد تمس الأمن القومي للبلاد. كما يكون قَسَم الولاء بالنسبة إلى العسكريين للدستور والقانون، ويكون أمام البرلمان. أما محاسبة العسكريين، فهو من شأن القضاء المدني (أو القضاء العسكري بضمانات محددة ورقابة مدنية).

في كثير من الحالات **لا يُنص على مبدأ الرقابة المدنية صراحة في الدستور**، بل **يُفهم ذلك من ثنايا أمور أخرى**؛ إذ لا يمنح الدستور والقانون المؤسسة العسكرية أيّ حق في تفسير القانون أو حماية الدستور أو

(3) Ibid., p. 145.

(4) Ibid., pp. 149-150.

الديمقراطية على وجه الخصوص[5]، ولا في تعيين المسؤولين السياسيين؛ مثل وزير الدفاع والقائد العام للقوات المسلحة، ولا أعضاء لجنة الدفاع والأمن في البرلمان[6]. أما خضوع الجيش للسلطة التنفيذية، فيتم عادة عبر النص على أن رئيس السلطة التنفيذية هو القائد الأعلى للقوات المسلّحة، وهذا شرط ضروري، لكنه غير كافٍ بمفرده، لأنه ليس لدى الرئيس وقت كافٍ للقيام بكل المهمات العسكرية، ولهذا فهو يفوّض صلاحياته إلى وزير الدفاع المدني ومعه فريق من المدنيين والعسكريين على النحو الذي سنعرض له لاحقًا. وفي المقابل، يضمن الدستور والقانون عدم تدخّل السياسيين المدنيين المنتخبين في الشؤون العسكرية المهنية؛ مثل القرارات التكتيكية والعملياتية.

أخيرًا، من الأهمية الإشارة في هذا السياق إلى أن مستوى الديمقراطية القائم، ودرجة الوعي التي يتمتع بها المدنيون والعسكريون على حد سواء، من الأمور المهمة في تعزيز الرقابة المدنية على القوات المسلحة. وهذه العملية الأخيرة هي عملية ممتدة، لا يمكن إنجازها مرة واحدة؛ إذ تتطلب عملًا مستمرًّا على ترسيخ قيم المشاركة والمساواة أمام القانون، وتقوية المؤسسات السياسية المنتخبة واللجان المتخصصة داخلها، وتعزيز ثقافة الشفافية ومناقشة قضايا الدفاع والأمن، إلى جانب تعزيز الإعلام الحر ومنع الرقابة السياسية حتى تتاح الفرصة لنقاش حر بشأن قضايا البلاد، ومن ضمنها قضايا الدفاع والأمن،

---

(5) عمومًا، كلما ارتفعت شرعية الحكومات المنتخبة، تضاءلت حاجتها إلى استدعاء الجيوش للحفاظ على الشرعية. ولهذا فإن تقوية المؤسسات السياسية المنتخبة وتعزيز الثقافة الديمقراطية هما من أبرز الآليات التي تتم من خلالهما حماية الدستور والديمقراطية. وتعاني العديد من دول أميركا اللاتينية، بعد عقود من معالجة العلاقات المدنية – العسكرية، هذا الأمرَ؛ ما أدّى إلى تصاعد نفوذ العسكريين من جديد، وذلك كما هي الحال في بوليفيا وتشيلي وغيرهما. ينظر: العدد الخاص من: *Americas Quarterly*, vol. 14, no. 1 (2020), accessed on 14/1/2020, at: https://bit.ly/2HCSn1X

(6) هناك دول نجحت في الانتقال إلى الديمقراطية، ومع هذا ظلت هناك بعض الامتيازات، كالنص على دور للجيش في حماية الدستور (كما هي الحال في البرازيل وتشيلي)، أو منع الرئيس من البقاء بعد انتهاء فترته الدستورية (إلسلفادور وغواتيمالا). ينظر: Jeanne Kinney Giraldo, «Democratizing Civil-Military Relations: What Do Countries Legislate?,» Naval Postgraduate School, *Occasional Paper*, no. 7 (2001), pp. 7-8.

وذلك – من دون شك – على نحو لا يمس الأسرار العسكرية، ولا يُعرّض الأمن القومي للخطر.

2. التمايز الوظيفي بين القطاعين العسكري والمدني ودعم مهنية الجيش

يُعدّ السؤال: من يدير كل قطاع في الدولة؟ من الأسئلة المحورية. وهنا يتم أولًا التمييز بين القطاعين العسكري والمدني بكل وضوح، مع إسناد مهمة تحديد أنشطة كل قطاع في الدولة – بما في ذلك القطاع العسكري – إلى المؤسسات المدنية المنتخبة، ومع اتخاذ كل الإجراءات الكفيلة بتعزيز مهنية الجيش. ويُعدّ انفراد الجيش بتحديد أنشطته والمجالات التي يُشرف عليها عقبة أساسية أمام عملية الرقابة المدنية وترسيخ النظام الديمقراطي. ولهذا، فإن فهم العسكريين أنفسهم هذا الأمر وإدراك طبيعة دورهم في الأنظمة الديمقراطية من الاشتراطات الضرورية لنجاح عملية إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة باعتبارها ركنًا أساسيًا من أركان نجاح عملية التحول الديمقراطي بأكملها، وتعزيز مهنية المؤسسات العسكرية وقدراتها. ويمكننا هنا الحديث تحديدًا عن المجالات التي للجيش صلاحيات فيها، والمجالات التي لا يكون له فيها أي صلاحية.

مجال الجيش هو المجال العسكري؛ إذ يقوم المدنيون المنتخبون بتحديد الأدوار والمهمات التي يقوم بها الجيش، سواء أكان الأمر متصلًا بالمهمات العسكرية أم غير العسكرية. والمهمات العسكرية هي الدفاع عن الوطن والاستعداد الدائم للحرب، ويتم إسنادها إلى الجيش بجميع وحداته وفروعه، بما في ذلك الحرس الوطني وأي أجهزة أخرى، هذا إلى جانب التصنيع العسكري الذي يجب أن يتم استنادًا إلى ضوابط دستورية وقانونية وتحت رقابة المؤسسات المدنية المنتخبة. وتكون الرقابة المدنية أكثر فاعلية إذا تم النص على كل هذه الأمور بوضوح في الأطر الدستورية والقانونية والسياسية، بدءًا من الدستور، ومرورًا بالقوانين المنظمة للجيوش، وانتهاءً بالسياسات الدفاعية

والعسكرية وكل الوثائق الرسمية ذات الصلة. وعادة ما يتم إلغاء، أو تصحيح، القوانين التي تمنع الحكومة المدنية من تولّي كامل مسؤولياتها في تعريف السياسة العسكرية ووضعها. حدث هذا في البرتغال مثلًا عبر إلغاء صلاحيات كانت مقررة للعسكريين في الدستور، وفي إسبانيا تم تعديل بعض النقاط في القوانين في عام 1984 بعد أن كانت الحكومة المنتخبة قد وضعتها في عام 1980[7].

كذلك، يُوضع قرار الحرب وإعلان الطوارئ وكل ما يرتبط به من قرارات أخرى تتصل بالميزانيات وتوسيع الحرب في يد المدنيين عبر البرلمان المنتخب، كما أن إرسال الجنود إلى الخارج لا يتم إلّا بموافقة البرلمان. وقد استغرق هذا الأمر فترة طويلة في الولايات المتحدة حتى تمّ تنظيمه بموجب قرار صلاحيات الجيش في عام 1973. أما في كندا، فلا تزال للسلطة التنفيذية صلاحية إعلان الحرب ونشر الجنود في الخارج[8]. فضلًا عن وضع سلسلة أوامر واضحة داخل المؤسسة العسكرية، وهو أمرٌ يضمن أيضًا منع استغلال العسكريين أيّ حالة تنافس بين المدنيين.

وحتى يتمكن الجيش من القيام بمهماته العسكرية تلك، من الأهمية تعزيز مفهوم المهنية العسكرية وإخراجه من دائرة احتكار العسكريين له. وتقدم لنا التجربة الإسبانية مثالًا جيدًا، وذلك على النحو الذي عرضنا له سابقًا.

في المقابل، حتى تكون الرقابة المدنية على القوات المسلحة فاعلة، يجب الحفاظ على الحاجات الشرعية للعسكريين لتحقيق الأمن القومي. وهذا بدوره يتطلّب وضع سياسة دفاعية من السلطتين التنفيذية والتشريعية بناءً على قناعات مشتركة في المجتمع وباستشارة العسكريين، ووجود سلسلة واضحة من القيادة في كل الظروف. وعلى الرغم من أهمية وضع كل القرارات التي تؤثر في

---

(7) Narcis Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 79.

(8) Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2013), p. 31.

حجم الجيش وهيكلته وتسليحه في يد المدنيين، فإنه - نظرًا إلى بعض الموانع العملية أمام هذا الأمر - لا بد من أن تتم استشارة العسكريين والتعاون معهم حتى تكون هذه السياسة أكثر فاعلية[9].

في العقود القليلة الماضية، عرفت الجيوش مهمات المشاركة في قوات حفظ السلام في الخارج، وهي المشاركة التي أدت دورًا إيجابيًا في تعزيز التحول الديمقراطي وإنجاز الرقابة المدنية على الجيوش في بعض الحالات؛ مثل إسبانيا، وتشيلي، وجنوب أفريقيا، والسنغال[10]، بينما لم تُحدث ذلك الأثر الإيجابي في دول أخرى؛ مثل مصر، وباكستان.

من الأهمية أيضًا الإشارة إلى أن هناك عوامل مستجدة في العقود الأخيرة عملت في اتجاه تعزيز نفوذ الجيش واستقلاله في بعض مجالات عمله حتى في الدول الديمقراطية، وذلك بسبب تحديث الأسلحة وتعقّد إدارة الحروب والحاجة إلى مهارات وخبرات متخصصة، وما ترتب على هذا من مخاطر ترك هذه الأمور لمن لا يمتلك تلك المهارات والخبرات. وقد أدت هذه التطوّرات إلى تصاعد دور العسكريين، بل استخدامهم الآليات الديمقراطية لتوسيع استقلالهم المؤسسي والمهني[11]. ويتم هذا كله - حتى الآن - في سياق ديمقراطي يستند إلى مبادئ حكم القانون والشفافية والمساءلة.

أما ما عدا هذا من مجالات، فهو خارج نطاق عمل الجيوش، وينبغي ألا يكون له أي دور فيها، وأهمها: السيطرة على الموازنة العامة للدولة، والسيطرة على القطاع العام والنشاط الاقتصادي، ومهمات الأمن الداخلي، وصنع السياسات العامة في الدولة واختيار المسؤولين السياسيين.

---

(9) Kohn, p. 147.

(10) Dennis Blair, *Military Engagement: Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions*, vol. 1: *Overview and Action Plan* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013), pp. 8, 10.

(11) Kohn, p. 142.

الشكل (2-12)
وظيفة الجيوش والمجالات التي يجب ألّا توجد فيها



المصدر: المرجع نفسه.

تُعدّ مسألة **ميزانية الجيوش** من أهم المسائل ذات الصلة، حيث تكون للحكومة المدنية سلطة تحديد مستويات الإنفاق في الدولة والجيش، حتى لو لم يكن للجيش أي نشاط اقتصادي. ومن المهم توضيح مسار إقرار ميزانية الجيش. فالميزانية في الدول الديمقراطية تبدأ من وزارة الدفاع التي عليها

تحديد متطلّبات الجيش لسنة مقبلة، ثم تقدّم الوزارة مقترحًا بميزانية الجيش للحكومة التي عليها مناقشته وتقديمه للبرلمان ليناقش من جديد قبل اعتماده وإصداره. وتتم كل هذه المراحل على نحو شفاف ومعلن، في ما عدا ما يمثل خطرًا على الأمن القومي وأسراره. وفي بعض الدول، تتم مناقشة هذه الأسرار داخل لجنة الدفاع في البرلمان، مع الحفاظ على السرية. ومن المهم أن يستمع البرلمان إلى معلومات من خبراء مدنيين مستقلين في الأمن والدفاع. وبمجرد أن يعتمد البرلمان الميزانية، تظل هناك رقابة مهمة متمثلة في متابعة التأكد من صرف الأموال في المهمات التي حُدّدت من أجلها ووضع حد لأي حالات فساد[12].

ترتبط مسألة الميزانية أيضًا **بمنع العسكريين والمؤسسة إجمالًا من الانخراط في الأعمال التجارية والاقتصادية**[13]. وفي الدول التي عانت في السابق تغلغل الجيش في الأنشطة الاقتصادية والتنموية، تكتسب معالجة هذا الأمر أهمية كبرى، وإنْ كانت تستغرق عادة كثيرًا من الوقت، كما هي الحال في إندونيسيا والبرازيل وغيرهما. والأصل، عمومًا، هو ألا يكون للجيش أي نشاط اقتصادي، ما عدا ما يتطلبه دوره في حفظ الأمن القومي للبلاد (التصنيع العسكري مثلًا). وفي الواقع، يجب الاهتمام بالصناعات العسكرية التي لها علاقة مباشرة بالدفاع، لكن بالضوابط الدستورية والقانونية والرقابية ذاتها التي تحكم إدارة باقي قطاعات الدولة، مع تأكيد ضرورة اتخاذ جميع التدابير اللازمة دائمًا للحفاظ على أي أسرار عسكرية قد تضر بالأمن القومي للبلاد.

بوجه عام، يجب التمييز بين الشركات ذات الصلة بالتصنيع العسكري، وتلك التي يُديرها الجيش للحصول على موارد إضافية. وقد أثبتت التجارب أنه ليس من المفيد خصخصة النوع الأول. ففي أوروبا الشرقية، ظلت مصانع السلاح كما هي حتى بعد تنفيذ خطة الخصخصة. أما في إسبانيا، فقد

---

(12) Barany, p. 32.

(13) Todor Tagarev (ed.), *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, 2002).

تحولت تبعية شركات السلاح التي كان يديرها الجيش إلى المعهد الوطني للصناعة الذي يملك كل شركات القطاع العام ويديرها، وذلك تمهيدًا لخصخصتها. وفي أميركا اللاتينية، تملك الجيوش معظم هذه الشركات، وفي حالات كثيرة ونتيجة للصعوبات الاقتصادية، تملك الجيوش هذه الشركات حتى توفر موارد لدفع رواتب العسكريين[14].

تخلق سيطرة الجيش على المشاريع العامة، أو ملكيته لها، أو ممارسته أنشطة تجارية عامة أو خاصة، مصادر ثروة للضباط خارج نطاق سيطرة المدنيين، وتوجد أيضًا سلسلة من المصالح الضيقة، وهو أمرٌ يُسيّس الجيش ويشغله عن مهماته الأصلية، كما حدث في تايلند وفيتنام ومصر والجزائر والسودان وغيرها. وربما هذا أيضًا هو ما دفع الرئيس الصيني السابق جيانغ زيمين (Jiang Zemin) (1993-2003) إلى تقييد دور الجيش الشعبي في الاقتصاد الحر، خوفًا من أن يمثل خطرًا على الدولة في المستقبل[15].

أما المجال الثالث الذي يجب ألّا يكون للجيش فيه صلاحيات، فهو **الأمن الداخلي** الذي يجب أن تتولاه مؤسسات شرطية مدنية خاضعة هي أيضًا للقانون والمساءلة. إن التفرقة بين الأمن الخارجي والأمن الداخلي وإخراج العسكريين من قطاع الأمن الداخلي أمران جوهريان في الرقابة المدنية على القوات المسلحة. وحتى في الحالات التي لم يكن للعسكريين أي سيطرة على جهاز الشرطة، من الأفضل ألا يُسند إلى العسكريين أي دور في إصلاح جهاز الشرطة. وإذا تطلّب الأمر قيام الجيش بدور في الأمن الداخلي لمواجهة الكوارث أو حركات التمرد، فلا بد من أن يتم هذا عبر قرارات من السلطة المدنية المنتخبة فحسب، وتحت رقابتها. كما يظل إعلان الطوارئ من صلاحيات البرلمان وليس من صلاحيات الجيش، وذلك في جميع الحالات.

---

(14) Serra, p. 84.

(15) بحسب هارولد ترنكوناس، هناك بعدان مهمان، هما: السيطرة على القطاع العام، والسيطرة على الموازنات، ينظر: Harold A. Trinkunas, «Ensuring Democratic Civilian Control of the Armed Forces in Asia,» East-West Center, East-West Center Occasional Papers, *Politics and Security Series*, no. 1 (October 1999), pp. 6-7.

إن إصلاح جهاز الشرطة ذاته وإخضاعه للقانون والرقابة، أمران مهمان أيضًا لإحلال الأمن والسلام، ولا سيما في الدول التي عانت نزاعات واسعة، أو إرثًا كبيرًا من الانتهاكات الحقوقية.

يجب أيضًا إبعاد الجيش عن مهمة **جمع المعلومات الاستخباراتية**، وعن الأنشطة السياسية الداخلية، وكذا عن قطاعي المعلومات والاتصالات. ويكتسب نزع العسكرة عن أجهزة الأمن والاستخبارات أهمية قصوى[16]؛ إذ يقوم المدنيون بتحديد مهمات تلك الأجهزة وتوزيع المسؤوليات، على أن تخضع أيضًا للرقابة والمساءلة من البرلمان والمحاكم[17]. ويتم هذا عن طريق الفصل الوظيفي بين الوظيفة العسكرية للجيش ووظيفة جمع المعلومات والاستخبارات، ووجود قوانين تحدد مهمات أجهزة الاستخبارات بدقة، وتُفعّل أدوات الرقابة المدنية لضمان عدم تجاوز هذا الفصل. وتضم هذه الأدوات، عادة، إنشاء جهاز استخبارات مدني يراقب الجهاز الاستخباراتي العسكري، إلى جانب خضوع هذه الأجهزة كافة لرقابة البرلمان والوزارة، ووجود قناة اتصال مباشر بين قادتها والوزير والرئيس أو رئيس الوزراء[18]. وقد شهدت دول عدة إصلاحات في هذا الاتجاه، كما حدث في كوريا الجنوبية في عام 1993 وفي غيرها.

لمواجهة دور أجهزة الاستخبارات في مراقبة الناس والانخراط في السياسة، يتم تحديد دور الجيش في المهمات الاستخباراتية الخارجية فحسب. ففي إسبانيا وتشيلي، حُذف دوره في الأمن الداخلي. وفي البرازيل، أبقى دستور عام 1988 هذا الدور، لكن تعديلًا تشريعيًا صدر في عام 1990 وضع حدودًا له. ويتم نزع العسكرة عن أجهزة الأمن والاستخبارات أيضًا عبر

---

(16) Giraldo, pp. 24-27.

(17) Ibid., pp. 19-22.

(18) لمزيد من التفاصيل، ينظر: Plamen Pantev et al., *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector* (Sofia: Procon, 2005), pp. 17-70; Biljana Vankovska (ed.), *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF; Monterey, CA: The Center for Civil-Military Relations, 2001), pp. 17-25.

تقوية الوزارات المدنية والوكالات الأمنية والاستخباراتية المدنية وتعزيز طرق مراقبتها من البرلمان والوزارة، ودعم هذه الوكالات بالتدريب على السلاح غير القاتل، وتحديث عمليات التعليم والتدريب داخلها لأجل تعزيز قيم القانون والعدل والشفافية والخضوع للمؤسسات المدنية المنتخبة. وهذه كلها عمليات ممتدة زمنيًّا. ففي إندونيسيا، تم نزع سيطرة الجيش على أجهزة الأمن تدريجيًا، واستغرق الأمر نحو عقدين من الزمان لتقوية هذه الأجهزة.

بوجه عام، مع تزايد الكوارث ومعدّلات الجريمة، تعاظمت الحاجة إلى دور الجيوش، لأنها الجهة الوحيدة القادرة على الوجود في كل مكان في الدولة، لكن مع وجود قوانين تضمن الرقابة المدنية على الجيوش وتراقب احتمالات انتهاكات حقوق الإنسان.

يرتبط بهذا تنظيم ظاهرة جديدة بدأت في الظهور في تسعينيات القرن العشرين، وهي **ظاهرة التعاقد مع شركات عسكرية وأمنية خاصة لتوفير خدمة الأمن**، في المجالين الداخلي والخارجي، التي صارت صناعة رائجة تُقدّر قيمتها بنحو 244 مليار دولار أميركي سنويًّا[19]. وقد بُذلت في هذا الشأن جهودٌ عدة، منها الجهود التي انتهت إلى إصدار «وثيقة مونترو» التي أصدرتها سويسرا واللجنة الدولية للصليب الأحمر في عام 2006، وتُحدّد الالتزامات القانونية القائمة على الدول في ما يتّصل بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة في أوقات النزاع المسلّح، وتُحدّد أيضًا الممارسات الجيدة التي تساعد الدول في تنفيذ هذه الالتزامات ووضع التشريعات والسياسات اللازمة لها[20]. وعلى الرغم من صدور هذه الوثيقة، وكذا وجود اتفاقات وصكوك دولية سابقة تتطرّق إلى جوانب أخرى تتصل بعمل هذه الشركات أيضًا[21]، فإن هذه الشركات تُتهم

---

(19) **تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة: أداة توجيهية** (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2016)، ص 1.

(20) «The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict,» Federal Department of Home Affairs (FDFA) & International Committee of the Red Cross (2009).

(21) من هذه الاتفاقات والصكوك: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد =

دومًا بسوء السلوك وانتهاك حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني[22]، وكان من أبرز الانتهاكات ما حدث في سجن أبو غريب بعد الاحتلال الأميركي للعراق في عام 2003[23].

أما في ما يتصل **باختيار المسؤولين السياسيين وصنع السياسات العامة للدولة**، ففي ظل الرقابة المدنية على القوات المسلحة، لا تتدخل الجيوش في اختيار المسؤولين وقادة الدولة على نحو مباشر أو غير مباشر؛ إذ تبقى عملية إعداد الكوادر والترشح للمناصب العامة عملية سياسية من الألف إلى الياء، وتعتمد في المقام الأول على الضوابط التي يُحددها الدستور والقانون، ثم على

= الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومعاهدة تجارة الأسلحة، والاتفاقية الدولية لمناهضة تجنيد المرتزقة واستخدامهم وتمويلهم وتدريبهم، واتفاقات جنيف والبروتوكول الإضافي الأول، ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وهناك اتفاقات وصكوك قانونية إقليمية، مثل اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية للقضاء على استخدام المرتزقة في أفريقيا، والقانون النموذجي لأميركا الوسطى لتنظيم خدمات الشركات الأمنية الخاصة، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، واتفاقية حماية الأفراد في ما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية، واتفاقية مراقبة حيازة الأسلحة النارية وامتلاكها من قبل الأفراد. وهناك مدوّنات أخرى غير ملزمة ذات صلة، مثل مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية، ومدوّنة سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء، والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للشركات المتعددة الجنسيات. وهناك أيضًا صكوك متعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة، مثل مدوّنة السلوك الدولية للأجهزة التي توفر الأمن الخاص، ومدونة سرايفو لقواعد سلوك الشركات الأمنية الخاصة، ومشروع أبوظبي للتوصيات الأولية بشأن مراقبة الخدمات الأمنية المدنية الخاصة وتنظيمها، والرابطة الدولية لشركات الرقابة ومدونة السلوك الخاصة بها. ينظر: **تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة**، ص 54.

(22) Nathaniel Stinnett, «Regulating the Privatization of War: How to Stop Private Military Firms from Committing Human Rights Abuses,» *The Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 28, no. 1 (2005); Cedric Ryngaert, «Litigating Abuses Committed by Private Military Companies,» *European Journal of International Law*, vol. 19, no. 5 (2008), pp. 1035-1053; Elzbieta Karska, «Human Rights Violations Committed by Private Military and Security Companies: An International Law Analysis,» *Espaço Joaçaba: Journal of Law*, vol. 17, no. 3 (2016), pp. 757-760

(23) Seymour M. Hersh, «Torture at Abu Ghraib,» *The New Yorker*, vol. 10, no. 5 (2004); Mark W. Bina, «Private Military Contractor Liability and Accountability After Abu Ghraib,» *The John Marshall Law Review*, vol. 38, no. 4 (Summer 2005), p. 1237.

جهود الأفراد والكيانات السياسية وخبراتهم ومهاراتهم وبرامجهم السياسية. ويكون على الناخبين مهمة اختيار حكامهم عبر آلية انتخاب ديمقراطية تنافسية ودورية، بينما تُملأ المناصب الإدارية الأخرى في القطاعات المختلفة للدولة بنظم إدارية حديثة وشفافة للتعيين والترقيات، تعتمد على معايير يُحدّدها القانون وتطبق على الجميع من دون استثناءات أو تمييز.

كما لا تتدخل الجيوش في عملية صنع السياسات العامة التي تتولاها المؤسسات المدنية المنتخبة، وتعتمد كُليًا على برامج الأحزاب والسياسيين المنتخبين ومهاراتهم وخبراتهم. ويمكن، بلا شك، استشارة العسكريين عند وضع سياسات الدفاع والأمن، إلّا أن المسؤولية الأولى - بحسب الدستور والقانون - تقع حصرًا على المؤسسات المدنية المنتخبة.

كذلك، لا يكون للجيوش علاقة بتنمية القرى والمناطق الريفية، ولا بمكافحة المخدرات، لأن هذا يرفع احتمالات الفساد داخله[24].

3. مأسسة العلاقات المدنية - العسكرية ووجود وزارة للدفاع برئاسة وزير مدني

بعد أن أوضحنا الأساس الدستوري والأساس القانوني للرقابة المدنية على القوات المسلحة، وكذا التمايز الوظيفي بين المؤسسات المدنية والعسكرية، يُمكننا الآن الحديث عن طبيعة العلاقة الهيكلية بين تلك المؤسسات. إن الرقابة المدنية على القوات المسلحة تقتضي بدايةً وجود سلسلة واضحة من القيادة في جميع الظروف، ومأسسة العلاقة بين القادة المدنيين المنتخبين وقادة الجيش، وتحديد المسؤوليات بينهما وتوزيعها، مع رفع قدرات الموظفين المدنيين داخل القطاع العسكري. وعلى الرغم من أن هناك اختلافات بين الدول في هذا الصدد، فإنّ المهم هو تحديد هذه العلاقة وتقنينها.

تُعدّ وزارة الدفاع الأداة الأساسية في الرقابة المدنية على القوات المسلحة.

(24) Barany, p. 31.

وكلما ارتفعت قدرات هذه الوزارة في التخطيط والإدارة وإعداد الميزانيات ومراقبة الإنفاق، كانت الرقابة أكثر نجاحًا. ويتم الإصرار عادة – في الدول التي عانت إرث الحكم العسكري – على وجود وزير مدني للدفاع، على أن يعاونه طاقم من الخبراء المدنيين في المجالات العسكرية كافة من خارج المؤسسة العسكرية. ولا يُعدّ تعيين الوزير المدني هدفًا في حد ذاته، فالأهم هو أن تكون لوزارة الدفاع ذاتها قدرات حقيقية لإدارة السياسة العسكرية، والوصول إلى هذا الهدف ليس بالأمر السهل.

يقتضي هذا الأمر أن يكون الوزير هو المركز الرئيس لصنع القرار، وتكون جميع المهمات الخاصة بالسياسة الدفاعية والتواصل مع الإعلام وأجهزة الاستخبارات تحت إشرافه المباشر. وعادة ما تتمثل مهمات وزير الدفاع المدني في قيامه – مع الرئيس أو رئيس الوزراء وأعضاء الوزارة الآخرين – بوضع سياسة الأمن والدفاع وتحديد المهمات والأدوار لأطراف الجيش ووحداته كافة، والإشراف على تنفيذها. والوزير هو في الواقع المسؤول الأول عن شؤون الدفاع، ويتم هذا عادة بالتشاور مع العسكريين من جهة، وبربط سياسة الوزارة بأولويات الدولة وبرنامج الحكومة، وبالتعاون مع الوزارات الأخرى، وعلى رأسها وزارة الخارجية، من جهة أخرى. ويقتضي بناء هذه الوزارة أن يمارس الوزير المدني اختصاصاته في مجالات أربعة: الميزانية، والتسليح والتجهيز، وتعريف المهمات العسكرية، وسياسة التعيين والقيادات[25].

تكون الرقابة المدنية أكثر فاعلية إذا تم تحديد كيفية التواصل بين قادة الجيش والوزارة (اتصال مباشر مع رئيس الوزارة كما في بريطانيا، أو مع الرئيس ورئيس الوزراء كما في فرنسا، أو مع الملك ورئيس الوزراء كما في إسبانيا مع إعطاء دور أكبر للحكومة)[26]. وبوجه عام، يُشكل الوزير المدني لوزارة الدفاع حلقة الوصل بين الجيش والحكومة والمجتمع، ويجب ألّا يحل محله رئيس الدولة أو رئيس الوزراء.

---

(25) Serra, p. 82.

(26) Giraldo, pp. 8-11.

ومن مهمات الوزارة أيضًا ترقية العسكريين التي تتم على يد المدنيين أو تحت سيطرتهم على الأقل، والوضع الأفضل هنا أن تتم عبر السلطتين التنفيذية والتشريعية طبقًا لقواعد مُقنّنة محددة. وباختصار، تذهب صلاحيات قادة الأركان في النظم التسلطية والعسكرية إلى وزير الدفاع المدني في الدول الديمقراطية، وهذا ما حدث في إسبانيا بعد الانتقال بفترة قصيرة، وفي البرازيل بعد نحو 14 عامًا من الانتقال.

يجب أن يدرك وزير الدفاع أن عنصر قوته الأساسي يكمن في قوة النظام الديمقراطي بمؤسساته وأدواته وضماناته، وأن قراراته يجب أن تكون مدروسة ومُعدًّا لها مسبقًا، كما يجب أن تكون بعد الاستماع إلى قادة الجيش والتشاور معهم فقط، وليس عبر عقد صفقات معهم. ويُعدّ بقاء الوزير المدني للدفاع في منصبه فترة طويلة نسبيًا أمرًا مهمًا؛ إذ يوفر له هذا الأمر قدرًا من الوقت والاستقرار ويُمكنه من إعداد سياسات الدفاع ومتابعة تنفيذها خلال فترة زمنية معقولة. وقد عرضنا في الحالات التطبيقية مزيدًا من التفاصيل في هذا الموضوع.

أما الهيئات الجماعية داخل القوات المسلحة - مثل مجالس الأمن أو الدفاع الوطني - فيجب ألا تكون مراكز لاتخاذ القرار حتى لا تتحول إلى مؤسسات مستقلة أو جماعات ضغط. ولهذا يتم تحويلها إلى **هيئات استشارية** لوزير الدفاع، كما حدث مع هيئة الأمن القومي في إسبانيا في عام 1984، ومجلس الأمن القومي في تشيلي في عام 2005. إن لهذه الهيئات مهمات أخرى في الواقع، فهي توفر الآلية المناسبة للعمل المشترك لمكونات الجيش ووحداته المختلفة على مستوى العمليات.

يرتبط بهذا ضرورة إعداد كوادر من الخبراء المدنيين في شؤون الدفاع والأمن، فكلما زاد عدد المدنيين العاملين في وزارة الدفاع، كانت الوزارة أكثر فاعلية، وكانت الرقابة أكثر نجاحًا. ولا يمكن تحقيق هدف الرقابة المدنية على القوات المسلحة، إلا بتوافر هؤلاء الخبراء المدنيين، أي كسر احتكار العسكريين للمعارف والخبرات العسكرية والاستراتيجية. ولا يتناقض هذا مع

أهمية البحث عن شركاء من داخل المؤسسة العسكرية وعدم إشعار العسكريين بالتهديد أو التهميش، ولا سيما في القضايا الفنية والعسكرية البحت. وبوجه عام، لا بد من تحديد وظائف المدنيين في وزارة الدفاع جيدًا، لأنها ستذهب إلى العسكريين إذا لم يتم هذا التحديد، أي إن تقسيم العمل أمر بالغ الأهمية.

على الوزير والطاقم الوزاري العامل معه أن يحتفظ أيضًا بعلاقات طيبة مع الوزراء الآخرين، ولا سيما وزراء المالية والتجارة والخارجية، وكذا مع المجلس التشريعي ومنظمات المجتمع المدني والإعلام.

في الحالة الإسبانية، كان دور الوزير المدني للدفاع محوريًا، نظرًا إلى قيامه بأدوار عدة، أهمها: النيابة عن الحكومة المدنية صاحبة السلطة، حصرًا، التي من مهماتها قيادة الجيش وليس توجيهه فقط، والتواصل مع السلطة التشريعية، وهو دور ينبغي ألا يقوم به عسكري في الخدمة، وتمثيله الدولة لدى المنظمات الدولية، والعلاقات الثنائية مع الدول الأجنبية، ودور الحَكَم بين الجيوش الثلاثة في اختلافاتها حول الميزانيات وغير ذلك، وتعزيز اهتمام الأكاديميين والبرلمانيين والصحافيين والمجتمع عمومًا بالمعرفة في شؤون الدفاع، بهدف تعزيز النقاش بشأن الشؤون الدفاعية، والدفاع عن المصالح المشروعة المهنية للعسكريين[27].

4. خضوع الجيش لرقابة المدنيين والقضاء ومساءلتهم

بعد تحديد مهمات المؤسسات العسكرية وعلاقتها بالمؤسسات المدنية المنتخبة، تأتي الرقابة على هذه المؤسسات عن طريق أدوات متعددة. ولعل أهم هذه الأدوات رقابة المجالس التشريعية المنتخبة، بهدف التأكد فعلًا من أن العسكريين يقومون بأدوارهم المحددة في الدستور والقانون، على غرار ما يحدث مع باقي مؤسسات الدولة وقطاعاتها.

من الأهمية هنا وضع الآليات التي تكفل قيام البرلمان بممارسة قدر من

(27) Serra, p. 81.

السيطرة في موضوع الميزانيات، وفي التصديق على توفير الحاجات الأساسية التي تتطلّبها السياستان العسكرية والدفاعية. فضلًا عن ذلك، فإن التقيد بسياسة صارمة للشفافية ومحاربة السرية أمران بالغا الأهمية، أي إن إخفاء المعلومات، ولا سيما في الجوانب الاقتصادية، أمرٌ يجب تجنبه. وعلى غرار ضرورة وجود وزير مدني في وزارة الدفاع، من الأهمية أيضًا أن يكون هناك خبراء مدنيون في شؤون الدفاع داخل البرلمان، وهو أمرٌ يتطلب بدوره إدراج تخصصات جامعية حول مواضيع الدفاع والأمن في الجامعات المدنية وفتح الباب أمام المدنيين لدخول المعاهد العسكرية والحصول على درجات عليا منها.

أظهرت تجارب الدول المختلفة أن للبرلمان صلاحيات محددة، ينفرد بالعديد منها، بينما تشترك الحكومة معه في بعضها، وذلك على النحو الآتي:

– يمتلك البرلمان حق إعلان الحرب واتخاذ جميع القرارات ذات الصلة بالحرب أو السلم، مثل إرسال الجنود إلى الخارج.

– يسن البرلمان القوانين المنظمة للجيش كافة، بما في ذلك قانون الميزانية والموافقة على النفقات المالية الخاصة بالمؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية.

– ينظم البرلمان شؤون التعيين والترقيات والتقاعد داخل المؤسسة العسكرية، ويصدّق على تعيين كبار القادة العسكريين وعلى ترقياتهم أو إعفائهم من مناصبهم.

– يوافق البرلمان على سياسات الدفاع والأمن القومي التي تقدمها الحكومة.

– يراقب البرلمان – عبر لجانه المتخصصة – إنفاق ميزانية المؤسسة العسكرية من أجل التأكد من استخدامها في الأغراض التي خُصصت لها والتأكد من عدم حدوث أي عمليات فساد، ولا سيما في عمليات شراء الأسلحة والمعدات، وقد سبق أن أشرنا إلى مسار وضع ميزانية الجيوش واعتمادها من قبل البرلمانات.

- يراقب البرلمان عمل المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية، وذلك عبر أدوات الرقابة البرلمانية المختلفة، وعلى رأسها اللجنة (أو اللجان) التي تختص في شؤون الدفاع في البرلمان، والتي لا بد من أن تكون لها صلاحيات محددة وفاعلة في وضع سياسات الأمن والدفاع، وفي الرقابة والمساءلة. وهدف الرقابة هنا هو التأكد فعلًا من قيام تلك المؤسسات بمهماتها وعدم تجاوز مجالات عملها، أو التدخّل في الشأن السياسي الداخلي.

- تقتضي الرقابة السابقة أنْ يقوم البرلمان أيضًا بإقرار تشريعات وترتيبات تضمن مبدأ شفافية الحصول على المعلومات، مع أخذ جميع الترتيبات الضرورية للحفاظ على الأسرار العسكرية.

- ينظم البرلمان والحكومة علاقات الجيش الخارجية بجيوش الدول الأجنبية.

- يُعزز البرلمان والحكومة برامج الرعاية الاجتماعية للعسكريين ومساواتهم بالمدنيين في تقديم خدمات الصحة والسكن وأي برامج أخرى للرفاه.

تُعد مسألة **القضاء** من المسائل الحيوية في الرقابة المدنية على القوات المسلحة، وهي تتصل بأبعاد عدة. أولًا تكتسب عملية خضوع العسكريين للقضاء أهمية كبرى؛ إذ يجب عدم استثناء العسكريين من قاعدة حكم القانون التي هي قاعدة أساسية لأي حكم ديمقراطي. ومن المهم أيضًا تأكيد مبدأ وحدة النظام القضائي ووحدة ضمانات التقاضي لجميع المواطنين، من عسكريين ومدنيين على قدم المساواة. إن إقرار هذا المبدأ شرطٌ ضروريٌ لتعزيز القضاء ذاته، وترسيخ الديمقراطية أيضًا، قبل أن يكون عنصرًا أساسيًا للرقابة المدنية على القوات المسلحة. هذا فضلًا عن منع محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وتحديد ولاية المحاكم العسكرية، إن وُجدت، على العسكريين فقط، وذلك بضوابط تضمن العدالة للجميع.

من الأهمية أيضًا الفصل بين القانون والقضاء العسكريين من جهة، وقانون الانضباط داخل الوحدات العسكرية من جهة أخرى. والهدف هنا ألا يكون

للقيادات العسكرية أي مهمة قضائية داخل تلك الوحدات، بل صلاحيات عقابية فقط في شكل قرارات إدارية. وجعل هذه القرارات الإدارية تحت مراقبة القضاء أيضًا، أي تكون قرارات العقوبة تلك قابلة للاستئناف عبر الطعن أمام المحاكم، فضلًا عن إلغاء أي عقوبة ذات طابع مهين؛ إذ إن حقوق الإنسان لا تتجزأ عند التعامل مع المواطنين المدنيين والعسكريين على حد سواء.

أما في وقت الطوارئ والأزمات، فقد تكون المحاكم العسكرية ممكنة، لكن بضوابط تمنع التعسف في استخدامها، ويلزم تقيدها بمعايير حقوق الإنسان. وتتعدّد خبرات الدول هنا؛ ففي النظم التي تعتمد القانون العام، بحسب التقاليد الأنغلوسكسونية؛ مثل الولايات المتحدة، وإنكلترا، وجنوب أفريقيا، وأستراليا، تقوم محاكم عسكرية خاصة لكل قضية على حدة، وتختص حصرًا بالجرائم التي يرتكبها العسكريون.

أما في كثير من النظم التي تأخذ بالقانون المدني، بحسب تقاليد القارة الأوروبية، فهناك محاكم عسكرية دائمة، كما يكون لبعض المحاكم المدنية الاختصاص في القضايا العسكرية. لكن في ألمانيا على سبيل المثال، لا توجد محاكم عسكرية دائمة وقت السلم، حيث تتعامل المحاكم الإدارية مع انتهاكات الخدمة العسكرية، بينما تختص المحاكم المدنية بالجرائم التي يرتكبها العسكريون. وفي البرازيل، هناك محاكم عسكرية للعسكريين والأمنيين، وقد فشلت كل المحاولات لإخضاع البوليس العسكري، المسؤول عن الأمن الداخلي على مستوى الولايات، للمحاكم المدنية، على الرغم من بعض الإصلاحات التي أُدخلت في عام 1996. وفي بعض الدول، للجنود الحق في الاستئناف أمام المحاكم المدنية، كما في ألمانيا والولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية، وإسبانيا منذ عام 1985. ويمكن أن تُعطى اللجان البرلمانية حق مراقبة محاكمة العسكريين للجنود وحق التحقيق معهم كما هو الشأن في ألمانيا[28].

---

(28) لمزيد من التفاصيل، ينظر: Mindia Vashakmadze, *Guidebook: Understanding Military Justice* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF); Monterey, CA: The Center for Civil-Military Relations, 2011), pp. 10-27.

أخيرًا، عادة ما يوضع قانون يَحدّ من قدرة العسكريين على ادعاء أنهم ينفذون أوامر القادة، وقد صدر هذا القانون في إسبانيا في عام 1985. وفي جنوب أفريقيا، صار من حق الجنود عدم طاعة الأوامر التي تنتهك الدستور وتقتل المدنيين وتنتهك حقوق الإنسان. أما في غواتيمالا، فإن الدستور يستثني الجنود من طاعة الأوامر غير القانونية، لكنه لا يجبرهم على عدم الطاعة[29].

في ظل الرقابة المدنية على القوات المسلحة، تخضع المؤسسات العسكرية أيضًا **لرقابة الأجهزة الرقابية المستقلة**، لأجل ضمان فاعلية هذه المؤسسات وقيامها فعلًا بأدوارها، كما حددها الدستور والقانون، وكشف أي أوجه فساد قد تعانيها هذه المؤسسات وتقديم المتورطين فيها إلى القضاء. وتتساوى المؤسسات العسكرية في هذا مع باقي مؤسسات الدولة المدنية العامة والخاصة. وتمتد أدوات الرقابة لتشمل أيضًا أجهزة مكافحة الفساد والمراقبة المحاسبية، إلى جانب رقابة المجتمع المدني والمراكز الحقوقية.

نظرًا إلى أن الجيوش تميل إلى احتكار مجال الخبرة العسكرية، فإن عمل المراكز البحثية والجامعات ومنظمات المجتمع المدني، يكتسب أهمية قصوى؛ ومن ثم يجب أن تُقدم لها الحوافز للبحث في مجال الشؤون الأمنية والعسكرية وإعداد كوادر مدنية مستقلة في شؤون الدفاع والأمن، يكون من مهماتها «دق ناقوس الخطر»[30] عبر كشف أوجه الفساد والمخالفات والتلاعب السياسي. وهذا، بلا شك، يحتاج إلى فترة زمنية ممتدة لإنضاج المجتمع المدني ذاته وتعزيز ثقافة النقد البنّاء.

تُعدّ مسألة حرية الإعلام في الوصول إلى المعلومات من المؤسسات العسكرية والأمنية، من دون أن تتعرض الأسرار العسكرية للخطر، من الأمور المهمة في هذا المقام، بحيث يمكن أن يقوم الإعلام بدوره في إثراء النقاشات المجتمعية بشأن المسائل الدفاعية والأمنية، وإعداد التقارير الصحافية التي

(29) Giraldo, pp. 12-13.

(30) Barany, p. 39.

تراقب قيام المؤسسات الدفاعية الأمنية بأدوارها من دون اختراق الدستور والقانون[31].

5. تعزيز الفهم المشترك بين العسكريين والمدنيين في المجتمع

من أجل دفع القادة والمؤسسة العسكرية إلى التركيز على وظيفتهم العسكرية وتعزيز المهنية العسكرية فقط، وضمان ولاء القوات المسلحة للنظام الديمقراطي، وجعل موضوع الرقابة المدنية على القوات المسلحة موضوعًا إجرائيًا، وليس مسألة تؤثر في عمل المؤسسة العسكرية ذاتها، أو في عمل النظام الديمقراطي وأدائه، هناك إصلاحات أخرى في مجال التربية وعلاقة الجيش بالمجتمع والسياسة، أهمها نظام التجنيد وبنية المجتمع، ونظام التعليم العسكري، والحياد السياسي للعسكريين.

يُعدّ نظام التجنيد من المسائل ذات الأهمية في إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة؛ إذ هناك نظام التجنيد الإلزامي، ونظام التطوع. ويعد الأول النظام الأفضل في الدول التي تتعرض لتهديد خارجي قوي، على أن يقوم على نظام عادل مع توافر الموارد المالية اللازمة له. ويمتاز هذا النوع من التجنيد بإمكانية استخدامه كبوتقة لصهر الفئات المجتمعية المختلفة. وهناك من يرى أن هذا النمط من التجنيد أقرب إلى البعد عن التدخل في السياسة، كما أن أفراده أقرب إلى عدم المخاطرة بالوقوف مع الأنظمة التي لا شرعية لها[32]. وهذه أمور تعتمد، بلا شك، على سياقات كل حالة، فبعض الجيوش التي تقوم على التجنيد الإلزامي تتدخّل في السياسة مرارًا (باكستان ومصر والجزائر)، وبعضها الآخر لم يتدخل (تونس 2011).

يرتبط بما سبق مسألة بنية المجتمع، فمن الشائع أن إقامة العلاقات المدنية - العسكرية تقتضي أن يكون الجيش المهني منفتحًا على نحو متساوٍ على المكونات العرقية والدينية والاقتصادية المختلفة. ويعتمد الوصول إلى

---

(31) Ibid., pp. 38-39.

(32) Ibid., pp. 35-36.

هذا الوضع على أوضاع كل حالة، وثمة سياسات مختلفة تتبعها الدول بحسب الغايات المرجوة؛ إذ قد يكون من الأنسب في بعض الحالات دمج الفئات المختلفة في وحدات اندماجية أو الحفاظ على نسب تمثيل متكافئة، بينما قد تقتضي حالات أخرى أن تتشكل الوحدات العسكرية من فئات ذات خلفية دينية أو عرقية معيّنة، ولا سيما في المجتمعات المنقسمة بعمق، أو في أعقاب الخروج من حروب أهلية، وصولًا إلى وحدات عسكرية متعددة في فترات زمنية لاحقة. وهناك أيضًا مسائل أخرى متصلة بخدمة النساء في أوضاع قتالية، وفتح الجيوش أمام الشواذ جنسيًا، وغالبًا ما تتبع الدول الديمقراطية معايير مختلفة في معالجة هذه المسائل[33].

تحتل الجوانب التعليمية والتدريبية في الموضوعات ذات الصلة بمعالجة العلاقات المدنية – العسكرية أهمية قصوى، وذلك بهدف أساسي هو بناء الثقة والفهم المتبادل بين المدنيين والعسكريين، ويتم ذلك على الجانبين العسكري والمدني على حد سواء. وتشمل على الجانب المدني الدفع نحو تعزيز اكتساب المدنيين المعارف الخاصة بشؤون الأمن والدفاع، بما في ذلك رسم سياسات الدفاع والأمن، وشؤون الميزانية والنفقات ومرتبات العسكريين، ومنع الفساد في عمليات الشراء العسكرية، والبيئة الداخلية والخارجية للأمن والدفاع، وغير ذلك.

يتم هذا عادة عبر إدخال مقررات تعليمية ودرجات علمية عليا عن الأمن والدفاع في الجامعات والمعاهد المدنية، وتشجيع مراكز البحوث ومنظمات المجتمع المدني والمراكز الحقوقية والجمعيات المهنية على الاهتمام بموضوعات الدفاع والأمن، وتعزيز قنوات تفاعل العسكريين والمدنيين المتخصصين في الدفاع مع نظرائهم في الجامعات ومراكز البحوث في الخارج، والاهتمام بعملية النشر العلمي وإصدار مجلات علمية متخصصة في الدفاع والأمن، وقيام برامج إعلامية متخصصة، وغير ذلك. فمن دون هذا الجهد، لن يكون في الإمكان توفير كوادر مدنية للعمل في وزارات الدفاع والأمن، ولا في اللجان البرلمانية ذات الصلة.

---

(33) Ibid., pp. 37-38.

هناك أمور أخرى ذات طابع رمزي يمكن أن تخضع للتغيير؛ منها على سبيل المثال تغيير قسَم الولاء داخل الجيش، أو أيام الاحتفالات العسكرية، أو حذف شعارات النظام الحاكم سابقًا من المكاتب الرسمية ومراكز التدريب والمقررات التعليمية والثقافية، وغير ذلك.

أما على الجانب العسكري، فتتضمن الرقابة المدنية على القوات المسلحة تحديثًا شاملًا للتعليم العسكري وإعادة هيكلة الأكاديميات العسكرية، كي يتفق مع نظام الحكم الديمقراطي القائم على حكم القانون ودولة المؤسسات والشفافية والمساءلة، ويعزّز الثقة والتفاهم بين المدنيين والعسكريين. ويشمل هذا أبعادًا مختلفة، بحسب أوضاع كل دولة، منها تغيير نظام القبول في الأكاديميات العسكرية ليكون تحت إشراف المدنيين ويخضع لمعايير العدالة والشفافية، فضلًا عن تقارب شروط الالتحاق بتلك الأكاديميات مع شروط الالتحاق في الجامعات والمعاهد المدنية[34]. كذلك، من الضروري تحديث المقررات الدراسية العسكرية ذاتها لتواكب التطورات الحديثة ونُظم التعليم والتدريس المتطورة في العلوم العسكرية. هذا إلى جانب دمج مقررات عن حقوق الإنسان والعلوم السياسية والاجتماعية والقانونية، وتعزيز التربية على قيم المساواة أمام القانون والديمقراطية والعدالة والشفافية وحقوق الإنسان، وترسيخ مبدأ رقابة جميع مؤسسات الدولة غير المنتخبة على المؤسسات السياسية المنتخبة المعبّرة عن إرادة الشعب.

من جهة أخرى، تكتسب **الضمانات الكفيلة بالحياد السياسي للعسكريين وعدم تسييس القادة العسكريين** مكانة محورية في الرقابة المدنية على القوات المسلحة. ولهذا أبعاد مختلفة؛ منها حظر أي نشاط سياسي للمؤسسة العسكرية وللعسكريين وذلك بطرق مختلفة، فهناك دساتير تنص على عدم تحزّب العسكريين (موزمبيق وتشيلي مثلًا)، أو البقاء بعيدًا عن الحزبية

---

(34) Thomas C. Bruneau, *Civil-Military Relations in Democratic Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited* (Monterey, CA: The Center for Civilian-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2008), pp. 7-13.

(الفلبين مثلًا)، أو الحياد السياسي للجيش (كوريا الجنوبية مثلًا). أما في دستور غواتيمالا في عام 1985، فلا بد من أن يكون الجيش مهنيًا، وغير مسيس، ومطيعًا للقانون، ولا يتدخل في النقاشات العامة. وهناك دول لا تمنع انضمام العسكريين إلى الأحزاب وتسمح لهم بالتعبير عن آرائهم علانية، كما في الولايات المتحدة وألمانيا. أما إسبانيا، فتحظر التعبير عن الرأي داخل الجيش. وفي كل الحالات، لا يمكن القيام بحملات انتخابية داخل الوحدات العسكرية. ويتم وضع ضمانات تصويت العسكريين في الانتخابات إذا أُخذ بفكرة تصويت العسكريين في الانتخابات. وفي الواقع، تسمح الكثير من الدول بالتصويت السري للعسكريين، وهناك دول سمحت بهذا مع التحول الديمقراطي، كما هو الشأن في إندونيسيا وغواتيمالا[35]. ويرتبط بهذا الأمر وضع أجهزة الاستخبارات والمعلومات تحت رقابة المدنيين المنتخبين ومنع العسكريين من الرقابة عليها، ومنع المؤسسة العسكرية والأجهزة الاستخباراتية والأمنية من التدخل في الانتخابات وفي الشأن السياسي الداخلي.

في الديمقراطيات، لا يُمنَع العسكريون من تولّي مناصب وزارية، لكن هناك قواعد وضمانات تُنظّم ترشح العسكريين للمناصب السياسية أو الإدارية العُليا؛ من بينها، على سبيل المثال، مرور فترة زمنية بعد التقاعد لترشح الضباط لتلك المناصب، وإقرار نظام للتعيين في إدارات الدولة يقوم على الكفاءة وتكافؤ الفرص والشفافية. وهناك دول، مثل إسبانيا، تمنع الترشح وتولّي مقاعد برلمانية. وفي الولايات المتحدة يمكن الاحتياط الترشح. أما في البرازيل، فيحق لمن أمضى عشر سنوات في الخدمة الاستقالة ليتولى منصبًا عامًا، وفي ألمانيا يُسمح للجنود بالخدمة في المكاتب التشريعية المحلية، لكن عليهم أن يأخذوا إجازات غير مدفوعة الأجر[36].

أخيرًا، من المهم التنويه بأن الجيوش لا تكون غير مسيّسة بنسبة 100 في

(35) Giraldo, pp. 14-18.

(36) Ibid.

المئة عادة. فحتى في الدول الديمقراطية، هناك مساحة «شبه سياسية» للجيوش، ولا سيما في قضايا الدفاع والأمن. لكن المهم هو أن يكون هذا الدور المحدود خاضعًا للقنوات الشرعية للمؤسسات المدنية المنتخبة، وأن يتم في إطار حكم القانون والقضاء المستقل والمؤسسات الرقابية المستقلة والشفافية، بدلًا من القنوات غير الشرعية؛ مثل الانقلابات العسكرية، أو سبل التأثير الأخرى غير المباشرة.

ثانيًا: متى تبدأ عملية الرقابة المدنية على القوات المسلحة؟ وما مدتها؟

عادة ما يتم الشروع في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية في أعقاب حدث كبير، أو ما يُسميه باحثو التاريخ المقارن اللحظات الفارقة (Formative Moments)، أو التحولات الفاصلة (Critical Junctures)؛ مثل تحقيق الانتقال الديمقراطي وتغيير نظم الحكم (كما حدث في جنوب أوروبا وأميركا اللاتينية وإندونيسيا وكوريا الجنوبية)، أو أي تطورات كبرى أخرى؛ مثل الاستقلال وتشكيل دول جديدة (الهند وباكستان وبنغلاديش)، أو بعد إقامة الوحدة أو إنهاء العنصرية (جنوب أفريقيا وألمانيا)، أو في أعقاب الحروب العالمية (اليابان وألمانيا)، أو الحروب الأهلية (إلسلفادور والبوسنة والهرسك)[37]. وتمثل هذه الأحداث الكبرى في واقع الأمر فرصًا قد ينتهزها المدنيون وقادة التحول ورجال الدولة. وفي ما يخص حدث الانتقال إلى الديمقراطية تحديدًا، سبق أن أشرنا إلى أن معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، التي يكون لها بدايات بسيطة مع عملية الانتقال إلى الديمقراطية، تتم خلال مرحلة التحول الديمقراطي.

يُعدّ توقيت الشروع في عملية معالجة العلاقات المدنية - العسكرية من العوامل المهمة، ولا سيما في الدول التي حَكَمَ فيها العسكريون من قبل. ومن الأهمية عدم إشعار العسكريين بالتهديد. فهذه العملية ذاتها قد تثير تدخّل

(37) Barany, p. 5.

العسكريين من جديد، خاصة إذا كانت القوى السياسية منقسمة، أو لا يوجد دعم شعبي لعملية إقامة الرقابة المدنية. أما مدة عملية معالجة العلاقات المدنية - العسكرية فعادة تكون طويلة، وتعتمد على عوامل عدة؛ مثل استعداد الأطراف المختلفة (القوى والمؤسسات الديمقراطية، والعسكريون، والرأي العام والمجتمع المدني) وميزان القوة بينها، وتوافر الخبرات والمهارات المتصلة بشؤون الدفاع والأمن، وغير ذلك.

تأتي أهمية التوقيت ومدّته في ضوء أن لهذه العملية نتائجَ متعددةً؛ فبين الفشل والنجاح حالات وسط متعددة. وبحسب سيرا، تعتمد مراحل تقليص درجة استقلال العسكريين على الظروف الخاصة بكل حالة، وغالبًا ما تتبعُها مقاومة من العسكريين، وعادة ما تنتهي إلى واحد من سبعة احتمالات: الفشل وبقاء السيطرة العسكرية التامة على السلطة وتعزيز استقلال المؤسسة العسكرية، أو قيام العسكريين بالتراجع خطوة إلى الخلف وقيامهم بدور المراقب من دون ممارسة الحكم على نحو مباشر، أو بقاء نفوذ الجيش قيدًا على الحكم المدني، أو بقاء نفوذ الجيش في ما يخص شؤون الجيش فقط، أو قبول الجيش الرقابة المدنية عليه جزئيًا أو شكليًا، أو خضوع الجيش للمدنيين في النواحي التنظيمية والعملية، لكن مع بقاء سيطرة الجيش على مذهبه أو أيديولوجيته من خلال السيطرة على التدريب والتجنيد، أو تحقيق الرقابة المدنية الديمقراطية، أي إعادة تشكيل المؤسسات السياسية وشبكة علاقات السلطة على نحو يدعم التعددية وخروج العسكريين نهائيًا من الحكم ويقيّد العسكريين أنفسهم بالقانون والقيم الديمقراطية[38].

أظهرت حالات هذا الكتاب ذلك، ففي إسبانيا استغرق الأمر نحو سبعة أعوام فقط، بينما امتد إلى أكثر من سنوات طويلة في البرازيل والأرجنتين وتشيلي.

---

(38) Serra, pp. 44-48.

الشكل (12-3)

مستويات الوصول إلى الرقابة المدنية على القوات المسلحة عند سيرا

↑ ترسيخ الديمقراطية ↑	7. الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة
	6. المحافظة على الرقابة الأيديولوجية من قبل العسكر
	5. قبول رسمي لكن جزئي للرقابة المدنية
	4. الدفاع عن الاستقلالية التنظيمية والعملياتية
↑ الانتقال إلى الديمقراطية ↑	3. العمل كقوة تشترط على سياسات الحكومة وتضع حدًا لصلاحياتها أو تمارس حق الفيتو على سلوكيات محددة للحكومة
	2. حراس القضايا الوطنية
	1. التحكم العسكري في السلطة السياسية

المصدر: Narcis Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 48.

ثالثًا: من يقوم بعملية الرقابة المدنية على الجيوش؟

نظرًا إلى أن معالجة العلاقات المدنية - العسكرية تُعدّ جزءًا من عملية التحول الديمقراطي، فإن من يسعى لإقامة الرقابة المدنية، لا بد من أن يخضع هو ذاته للعملية الديمقراطية، كما كتب روبرت دال[39]، أي إنه لا رقابة مدنية على الجيوش من دون مؤسسات مدنية ديمقراطية. إن العلاج المناسب للتدخّل العسكري في السياسة هو وجود حكم ديمقراطي، وتقيّد الفاعلين السياسيين بقيم النظام الديمقراطي ومؤسساته وضوابطه. وإن وجود قواعد الحكم الديمقراطي، كما أوضحنا في الفصل الأول من هذا الكتاب، (وعلى رأسها دستور ديمقراطي مستقر، وترسيخ مبدأ حكم القانون، وحماية الحريات، ووجود عملية انتخابية مستقرة، ونخبة أو طبقة سياسية ديمقراطية)، هو من الشروط اللازمة للشروع في عملية معالجة العلاقات المدنية - العسكرية وتحويل المؤسسة العسكرية إلى مؤسسة محترفة وموالية للنظام الديمقراطي ومنع تسييسها أو انقسامها، وفي نجاح هذه العملية.

---

(39) Juan J. Linz & Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), p. 30.

يرتبط بهذا أيضًا إجماع القوى السياسية على أمرين: الديمقراطية باعتبارها نظامًا للحكم، وعدم استدعاء العسكريين لحل الخلافات السياسية. فهذان العاملان لا غنى عنهما لأنهما يمثلان في واقع الأمر عامل التوازن الرئيس – وربما الوحيد في حالات كثيرة – مع قوة الجيش المادية، كما أشرنا(40). وهذا ما حدث على نحو كبير في تركيا مع محاولة الانقلاب الفاشلة في 15 تموز/ يوليو 2016.

يؤدي سلوك الفاعلين السياسيين الرئيسين دورًا مهمًا؛ إذ قد يُعزّز التفاهم بين المدنيين والعسكريين، أو قد يرفع من درجة التوتر والنزاع بينهم. وفي الحالة الإسبانية، كان سلوك الملك خوان كارلوس حاسمًا جدًّا في مصلحة الانتقال إلى الديمقراطية وإصلاح العلاقات المدنية – العسكرية، كما كان حوار المعارضة والمجتمع المدني مع الحكومة والبحث عن التوافقات أمرًا إيجابيًا، وتمّت ترجمته في شكل اتفاقات مكتوبة، عرفت باتفاقات مانكلوا (Pacts of the Moncloa) التي وُقّعت في 25 تشرين الأول/ أكتوبر 1977، وهي الاتفاقات التي خففت كثيرًا من احتمال ظهور ردات فعل سلبية من المؤسسة العسكرية(41).

يُشكل الرأي العام والضغط الشعبي من أسفل عاملًا مهمًا في نجاح معالجة العلاقات المدنية – العسكرية؛ إذ تحتاج هذه العملية إلى وجود طلب من المجتمع على معالجة دور الجيش في السياسة، وقيام قادة التحول المدنيين بترجمة هذا الطلب إلى برامج سياسية تُطرح وتُناقش في وقت الانتخابات، فضلًا عن إصدار تشريعات ورسم سياسات تعتمدها المؤسسات المدنية المنتخبة بعد الانتخابات(42). وهذا يعني أنه كلما استطاعت النخبة السياسية التوافق والاتفاق على أجندة عمل وطنية لمعالجة العلاقات المدنية – العسكرية، ووضع هذه الأجندة على طاولة العمل السياسي على نحو علني

(40) Trinkunas, p. 10.

(41) Serra, p. 70.

(42) Nathaniel C. Fetting, *Enablers and Obstacles to Democratic Consolidation and Civil-Military Relations Reform: A Comparative Analysis of Argentina and Guatemala* (Monterey, CA: The Center for Civilian-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2014), p. 28.

واستغلال الضغوط الشعبية، فإن احتمالات النجاح ترتفع. وبغير هذا ترتفع احتمالات مقاومة العسكريين واستغلالهم انقسام السياسيين، وربما أيضًا ترتفع احتمالات حدوث انقلاب على المسار الديمقراطي.

ولئن مثّلت التعبئة الشعبية عنصرًا مهمًا، فإنها قد تُهدد الانتقال أيضًا؛ وذلك إذا لم يكن هناك إجماع على معالجة العلاقات المدنية - العسكرية وترسيخ الديمقراطية. ففي إندونيسيا وكمبوديا، على سبيل المثال، مارست العناصر التسلّطية التعبئة ضد الديمقراطية، وحدث أمر مماثل في مصر في عام 2013[43].

من ناحية أخرى، كان لدعم القيادات العسكرية دورٌ حاسم، فقد رأينا كيف أدى الجنرال مانويل غوتِيريز ميلادو دورًا مهمًّا في إسبانيا، وكذا الجنرال عبدالرحمن سوار الذهب في السودان، والجنرال ويرانتو في إندونيسيا، والجنرال جين ألفريد ديالو في السنغال. وقام رؤساء، ذوو خلفية عسكرية سابقة، بتقوية الديمقراطية بعد انتخابهم في ظل النظم الديمقراطية، كما فَعَلَ شن دو-وان في كوريا الجنوبية، وفيدل راموس في الفلبين، وغيرهما.

واجه المدنيون الديمقراطيون في الدول الديمقراطية الناشئة مهمات صعبة في إقناع العسكريين بقبول الرقابة المدنية، لأنّ هؤلاء العسكريين يوافقون، في الغالب، على الخروج من السلطة عندما يكون من الملائم بالنسبة إليهم فِعْل هذا، أو عندما يخافون من عواقب رفض الخروج. أما عملية تحديث المؤسسة العسكرية والرقابة المدنية، فتكون ممكنة عندما يمتلك المدنيون النفوذ والقوة اللازمة وأدوات التأثير التي تُمكّنهم من دفع العسكريين إلى قبول مأسسة الرقابة عليهم. ولهذا؛ لئن كان من المهم أن يبحث القادة المدنيون عن الجنرالات

---

(43) ينظر: عماد الدين شاهين، «حصيلة التحركات من أجل الديمقراطية: حالة مصر»، في: علي خليفة الكواري وعبدالفتاح ماضي (تنسيق وتحرير)، **الديمقراطية المتعثرة: مسار التحركات العربية الراهنة من أجل الديمقراطية**، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014)، ص 118-130؛ Emad El-Din Shahin, «Egypt's Revolution Turned on its Head,» *Current History*, vol. 114, no. 776 (December 2015), pp. 343-348.

الموالين للديمقراطية داخل الجيش، كما يرى البعض[44]، فإن الأهم هو ألّا يقتصر دور المدنيين على وضع الأطر القانونية والمؤسسية، ودفع العسكريين دفعًا إلى طاعة دستور الدولة وقوانينها فقط، بل عليهم أيضًا وضع حوافز لجعل العسكريين يختارون طواعية الخضوع للدستور والمؤسسات المنتخبة[45]، ويجدون مصلحتهم ومصلحة مؤسساتهم العسكرية في الدفاع عن مؤسسات الدولة الديمقراطية المنتخبة وتنفيذ السياسات التي تضعها هذه المؤسسات.

باختصار، ثمة ضرورة مفادها أن يقوم المدنيون باتخاذ جميع الخطوات التي من شأنها دفع العسكريين دفعًا نحو الديمقراطية أو جعل النظام الديمقراطي بقيمه ومؤسساته مصلحة للعسكريين. ويمكن تلخيص هذه الخطوات في سبع خطوات، وهي لا تأتي مرة واحدة، بل تتطلّب الكثير من الجهد والنفس الطويل:

– وجود قوى ديمقراطية وقيام هذه القوى بتقوية النظام الديمقراطي ذاته عبر تمسّكها بالقانون ودولة المؤسسات الديمقراطية، وتعزيز قيم الديمقراطية وثقافتها.

– امتلاك القوى الديمقراطية خطة عمل محددة للوصول إلى هدف الرقابة المدنية على القوات المسلحة.

– تعبئة رأي عام شعبي داعم لهدف الرقابة المدنية على الجيش.

– توافر خبرات مدنية في شؤون الأمن والدفاع.

– البحث عن شركاء عسكريين من داخل المؤسسة العسكرية، وفتح قنوات حوار معهم للحصول على دعمهم هدف الرقابة المدنية على القوات المسلحة وتحديث المؤسسة العسكرية.

– تحلّي القوى السياسية الديمقراطية بسمات النفس الطويل والصبر مع القدرة على الحسم والمواجهة عند الضرورة.

---

(44) Blair, pp. 5-6.

(45) Peter D. Feaver, «Civil-Military Relations,» *Annual Review of Political Science*, vol. 2, no. 1 (June 1999), p. 226.

رابعًا: كيف يمكن الوصول إلى الرقابة المدنية على الجيوش؟

أظهرت حالات التحوّل الديمقراطي المختلفة أنه يمكن الديمقراطيين المدنيين تقوية نفوذهم أمام الجيوش ومنع العسكريين من التعاون معًا ضدّ الرقابة المدنية بطرق عدة؛ منها سياسة «فرّق تسُد» التي لها أشكال مختلفة، من بينها إقامة قوات أمن موازية، أو إقامة نوع من التوازن بين الوحدات أو الفروع العسكرية المختلفة، أو ما يطلق عليه خلق حالة ردع داخلي(46). وهناك سياسة العقوبات التي تعني استخدام سلاح الخوف من العقوبات لحثّ العسكريين على التعاون مع المدنيين، ومن الطرق الشائعة هنا استخدام المحاكم المدنية والعسكرية لمحاكمة العسكريين الذين يخرجون على الدستور والقانون، أو استخدام قوات الأمن الداخلي لقمع أي انتفاضة داخل الجيش. ومن الأدوات ذات الصلة أيضًا الحفاظ على عدد صغير للجيش، ومن ثم إمكان إقناع الجماهير بميزانيات معيّنة لمهمات محددة(47). أما أضعف الاستراتيجيات فهي سياسة المهادنة، أي ترضية العسكريين على أمل إقناعهم بعدم التدخل في السياسة. وفي تايلند، اتخذت المهادنة شكل سماح الحكومات في التسعينيات بالإبقاء على مستويات عالية من الإنفاق العسكري، أملًا في دعم العسكريين للانتقال الديمقراطي. وبطبيعة الحال، يمكن أن يلجأ المدنيون إلى «خليط» من هذه الآليات.

عادة ما تنعكس الاستراتيجية التي يتّبعها المدنيون تجاه العسكريين على طبيعة المؤسسات العسكرية ومهماتها. فالعقوبات يتلوها عادة اهتمام بلجان المراقبة في البرلمان وأجهزة الاستخبارات المستقلة، وسياسة «فرّق تسُد»، تقترن بها عادة برامج لتقوية الأجهزة الأمنية وإقامة أجهزة استخبارات متعددة،

---

(46) ظهرت أهمية هذا العامل جليًا في محاولة الانقلاب العسكري في تركيا في 15 تموز/ يوليو 2016. فقد كان وجود قوات أمنية واستخباراتية موالية للنظام الديمقراطي ومؤسساته عاملًا مهمًا في إجهاض الانقلاب، إلى جانب عوامل أخرى مهمة؛ مثل تطوّر المؤسسات الديمقراطية ذاتها، ونضج الأحزاب السياسية، ووعي الجماهير. ينظر: عبد الفتاح ماضي، «ملاحظات أربع على انقلاب تركيا»، **الجزيرة نت**، 17/ 7/ 2016، شوهد في 14/ 10/ 2018، في: https://bit.ly/2pzV9wb

(47) Kohn, p. 145.

وترتبط المهادنة بتهدئة الضباط وتقديم الحوافز، وهكذا. وقد كشفت الحالات التطبيقية للكتاب مزيدًا من التفاصيل في هذا الشأن.

يُعدّ التنسيق داخل الحكومة أمرًا مهمًا في جميع الأحوال؛ فعملية معالجة العلاقات المدنية - العسكرية تتطلّب أن يكون هدف إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة على جدول أعمال الحكومة، باعتباره جزءًا لا يتجزأ من سياسة الحكومة في الإصلاح الديمقراطي عمومًا. ورأينا في الحالة الإسبانية أن رئيس الوزراء أدولفو سواريز عيّن نائبًا له من العسكريين خلال مرحلة الانتقال، في إشارة مهمة إلى أهمية إصلاح المؤسسة العسكرية ودمجها في عمل الحكومة العام، بينما دَمَجَ فيليبي غونزاليز - رئيس الوزراء في مرحلة التحول والترسيخ - بين السياسة الدفاعية والسياسة العامة والخارجية للحكومة في ما سمّاه «الوصايا العشر» أو «ديكالوغو» (Decalogue)، وهي السياسة التي قدّمها إلى البرلمان عشية استفتاء عام 1986[48].

كما أن اختيارات قادة التحول الديمقراطي والنخب السياسية المدنية بالغة الأهمية، ولا يعني سقوط الدكتاتوريات مجيء الديمقراطيات[49]. ولعل ما كتبه دانكوارت روستو (1924-1996) في معرض حديثه عن الانتقال الديمقراطي (وليس معالجة العلاقات المدنية - العسكرية) مهم في هذا الإطار؛ إذ هناك حد أدنى لتحقيق الانتقال إلى الديمقراطية، هو وحدة الدولة ذاتها. ويحدث الانتقال عبر ثلاث مراحل: الأولى المرحلة التحضيرية، وهي الصراع حول القوة بين القوى الاجتماعية المختلفة التي قد لا تكون الديمقراطية بالضرورة هدفها. والمرحلة الثانية هي صنع القرار، وهذا سلوك تفاوضي للوصول إلى اتفاق واضح يقبل بموجبه اللاعبون الأساسيون التنوع مع الوحدة، أي قبول مأسسة العملية الديمقراطية. أما المرحلة الثالثة، فهي مرحلة التعود أو قبول اللاعبين السياسيين والمواطنين تطبيق قواعد جديدة في تفاعلاتهم والتأقلم مع قواعد الديمقراطية[50].

---

(48) Serra, p. 69.

(49) Ibid., p. 10.

(50) Dankwart A. Rustow, «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model,» *Comparative Politics*, vol. 2, no. 3 (April 1970), pp. 337-363

يرى سيرا أن هذا ما حدث في إسبانيا؛ إذ كان الدافع هو الخوف من الحرب الأهلية، وليس التعليم أو ثقافة الناس، إذا كانت هذه الأمور من نواتج الديمقراطية، وليست سببًا لها[51]. وقد يكون هذا صحيحًا جزئيًا؛ فلا يمكن فصل هذه الاختيارات نهائيًا عن الأوضاع المهيِّئة لها داخليًا وخارجيًا، والتي تُمثّل في الواقع متطلبات ميلاد قوى التغيير وتطوّر القناعات التي تدعم التغيير. وتتمثل هذه الأوضاع في عوامل هيكلية اجتماعية وسياسية وثقافية متعددة، أوضحتها العديد من الحالات التي وردت في هذا الكتاب وغيرها من الدراسات والكتب.

في الدول التي شهدت صراعات أو حروبًا أهلية أو دولية، تمثّل إعادة توحيد البلاد شرطًا ضروريًا لنجاح الانتقال ومعالجة العلاقات المدنية - العسكرية. وتُعدّ حالتا جنوب أفريقيا والسلفادور مثالين مهمين، إلى حد بعيد، لنجاح عملية دمج الميليشيات المسلّحة مع الجيوش النظامية[52]. وهذه المهمة لم تكن سهلة؛ إذ ظلت هناك مسائل كثيرة مثل التعويضات والمحاكمات وتوزيع المناصب وعودة المهجرين والتوطين لم تعالج بالشكل الذي أرادته الأطراف المختلفة، كما ظلت دول تعاني مثل ميانمار والصومال وغيرهما. وفي منطقتنا العربية، سيمثل هذا الأمر عاملًا مهمًا في دول مثل اليمن وسورية وليبيا والسودان.

ثمة إشكالية أخرى تتصل بمواجهة إرث الانتهاكات السابقة للنظام السابق التي لها وجوه عدة. فقرارات العفو كتلك التي مُنحت في الأرجنتين والأوروغواي - أو قانون الحصانة كالذي كان في تشيلي - قد تعمل على تجنب النزاعات أو منع الانقلابات في المدى القصير، لكنها قد تؤخر عملية إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة. كما أن طريقة التعامل مع منتهكي

---

(51) Ibid., p. 5.

(52) Joaquín M. Chávez, «How did the Civil War in El Salvador End?,» *The American Historical Review*, vol. 120, no. 5 (December 2015), pp. 1784-1797; Sean McFate, «The Link Between DDR and SSR in Conflict Affected Countries,» United States Institute of Peace, *Special Report*, no. 238 (May 2010), accessed on 7/7/2017, at: https://bit.ly/2C7AVfS

حقوق الإنسان من العسكريين في النظم القديمة تؤثر كثيرًا في عملية ترسيخ الديمقراطية، فإذا أُجريت محاكمات وملاحقات عاجلة، قد ينقلب العسكريون على السلطة، أو يشكلون تكتّلًا في مواجهة أنصار معالجة العلاقات المدنية - العسكرية. أما خيار ملاحقة كبار منتهكي حقوق الإنسان فقط، وترْك الباب لعودة الكوادر من الصفوف الأدنى، وعدم تخويف جميع الصفوف داخل الجيش، أو أي مؤسسات أخرى من التحول الديمقراطي، فقد ثبتت صلاحيته في بعض الحالات[53]، كما حدث في إسبانيا وجنوب أفريقيا وسيراليون وتشيلي وغيرها. لكن النتائج هنا تعتمد على عوامل متعددة، قد يقاوم العسكريون أي نوعٍ من الملاحقات القضائية، مثلما حدث في الأرجنتين والبرازيل خلال سنوات طويلة. وفي الإجمال، لا بد من أن يكون لقادة التحول قدرات ومهارات على جعل الديمقراطية مصلحة لقطاعات واسعة من المجتمع، وعلى رأسها القطاعات التي قد تقاوم عملية التحول إلى الديمقراطية، أو تظن أنها تُهدّد مصالحها.

وبالنظر إلى أن معالجة العلاقات المدنية - العسكرية تتّصل في واقع الأمر بثلاثة أبعاد على الأقل: السلطة المدنية المنتخبة، والمجتمع، والقوات المسلحة، وتعني عمليًا إعادة هيكلة العلاقات بينها على قيم حكم القانون والشفافية والديمقراطية[54]، فإن هناك عوامل كثيرة تؤثر فيها داخليًا وخارجيًا.

على المستوى الداخلي، هناك طبيعة النظام السياسي الذي كان قائمًا قبل الانتقال[55]، فالدول التي لم تشهد استيلاء العسكريين على السلطة على نحو مباشر، أو حكمتها أحزاب شمولية (ونجحت في السيطرة على الجيوش)، لم تشكل فيها العلاقات المدنية - العسكرية تحديًا كبيرًا أمام قادة التحول، كما كانت الحال في معظم دول أوروبا الشرقية بعد تفكّك الاتحاد السوفياتي

---

(53) Jack L. Snyder & Leslie Vinjamuri, «Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice,» *International Security*, vol. 28, no. 3 (Winter 2003), pp. 43-44.

(54) Barany, p. 10.

(55) Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 68-69.

السابق. فتحتَ حكم الحزب الواحد الشمولي (الشيوعي) في شرق أوروبا، كانت الجيوش تتمتع بدرجة من الاستقلالية في ما يتصل بشؤون الدفاع. وفي المقابل، كانت هذه الجيوش تخضع لرقابة مدنية، ولم تكن لها مهمات في السياسة الداخلية[56].

أما الدول التي شهدت حكمًا عسكريًا، أو كان للعسكريين استقلالية في مجالات كثيرة قبل الانتقال، فمثّلت فيها المدنية - العسكرية التحدي الأساسي أمام عمليتي الانتقال والتحول على النحو الذي نعرضه في هذا الكتاب، فضلًا عن أن طبيعة النظام العسكري ذاته من الداخل، وبنية الجيوش الداخلية، تلقيان بظلالهما على معالجة العلاقات المدنية - العسكرية.

يؤثر شكل عملية الانتقال في نواتج عملية الانتقال ومعالجة العلاقات المدنية - العسكرية أيضًا، فعندما قاد العسكريون، أو قادة النظام القديم، عملية التغيير من أعلى، أو كانت لهم قدرة على التأثير في هذه العملية على نحو كبير، استطاع العسكريون تأخير توجه المدنيين إلى إنجاز الرقابة المدنية على العسكريين، كما حدث بدرجات متفاوتة في البرازيل وتشيلي وإندونيسيا وكوريا الجنوبية.

في المقابل، عندما كانت اليد العليا في الانتقال للقوى المدنية، استطاعت هذه القوى تحقيق هدف معالجة العلاقات المدنية - العسكرية على نحو أفضل، مثلما حدث في إسبانيا وجنوب أفريقيا وشرق ألمانيا، وفي الأرجنتين أيضًا، وإنْ بدرجة أقل من النجاح[57]. وبوجه عام، يساعد الانتقال السريع نحو الديمقراطية في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية؛ إذ تتضاءل قدرة العسكريين على المناورة.

---

(56) Anthony Forster, Timothy Edmunds & Andrew Cottey (eds.), *Democratic Control of the Military in Post-communist Europe: Guarding the Guards* (New York: Palgrave Macmillan, 2001), p. 3.

(57) Felipe Agüero, «Institutions, Transitions, and Bargaining: Civilians and the Military in Shaping Postauthoritarian Regimes,» in: David Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2001), p. 197.

من العوامل المؤثرة أيضًا، طبيعة النظام الديمقراطي الوليد والنظام الحزبي القائم. إن وجود نظام ديمقراطي بشرعية شعبية واضحة هو شرط أساسي لنجاح معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، كما أن قيام حكومات تتمتع بأغلبية برلمانية قوية يُساهم بلا شك في هذا الإطار، وذلك على عكس ما إذا كانت الحياة الحزبية منقسمة والحكومات ضعيفة.

من العوامل المهمة أيضًا توافق القوى والأحزاب السياسية واتحادهم حيال هدف الرقابة المدنية على القوات المسلحة والاعتدال في مطالبها في ما يخص العلاقات المدنية - العسكرية، وفي ما يخص السياسات الخارجية أيضًا، وعدم استخدام قادة الأحزاب القوات المسلحة لتحقيق مكاسب حزبية أو شخصية، هذا فضلًا عن قوة البرلمان ودعمه الحكومة وجهود وزير الدفاع المدني في إنجاز الرقابة المدنية على القوات المسلحة.

كما عرضنا في الحالات التطبيقية، نجحت إسبانيا في إنجاز هذا الهدف على نحو أسرع كثيرًا مما حدث في أميركا اللاتينية التي عانت ضعف مؤسسات النظام السياسي والأحزاب السياسية.

أما في ما يتصل بالسياق الخارجي، فقد أشرنا إلى بعض العوامل التي تؤثر في عملية الانتقال إلى الديمقراطية، ويوجد فصل خاص بها أيضًا. ولا شك في أن بعضًا من هذه العوامل يعمل أيضًا خلال مرحلة التحول الديمقراطي، وصولًا إلى مرحلة ترسيخ النظام الديمقراطي. ومن هذه العوامل انتهاء الحرب الباردة، والمعونات المشروطة، واشتراطات الانضمام إلى المنظمات الدولية أو حلف الناتو، وقواعد المشاركة في قوات حفظ السلام الدولية، والحرب على الإرهاب، وغير ذلك، على النحو الذي أشرنا إليه في القسم الثاني من هذا الكتاب.

خامسًا: ما العمل مع مقاومة العسكريين؟

من الطبيعي أن يقاوم بعض العسكريين تحركات المدنيين نحو تحديث المؤسسة العسكرية وإقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة وتعزيز

المهنية العسكرية. فغالبًا ما يكون هناك صراع، ويعتمد الأمر على عوامل النفوذ والموارد المتاحة لكل طرف، وعلى درجة الاهتمام لديهم[58]. وبوجه عام، كلما قويت المؤسسات الديمقراطية، تراجعت قدرات العسكريين على المقاومة. وكلما امتلك المدنيون ظهيرًا شعبيًا قويًا وقدرات أكبر على التكتل خلف رؤية محددة لمعالجة العلاقات المدنية - العسكرية والمعارف والمهارات اللازمة لتنفيذ هذه الرؤية، أمكنهم مواجهة مقاومة العسكريين. ويكون الأمر أيسر أيضًا إذا وُجدت مراكز بحثية ومنظمات حقوقية تهتم بالرقابة المدنية، وتقدم خلاصات التجارب الأخرى والمعارف اللازمة لفهم العلاقات المدنية - العسكرية[59].

في الواقع، تتعدد طرق مواجهة مقاومة العسكريين للتحديث والتغيير باختلاف السياقات وظروف كل دولة. ومن أدوات مواجهة أي مقاومة عسكرية محتملة إقامة مؤسسات تقلل المساحة التي يسيطر عليها الجيش، وحتى تستمر هذه المؤسسات، لا بد من أن تكون مكتوبة في الدستور أو القوانين المكمّلة له، ولا بد من أن تكون لها صلاحيات وآليات لتفعيل هذه الصلاحيات ومراقبة الأداء في الواقع. والمحدد الأهم في تغيير البنية التشريعية الموروثة في الشؤون الدفاعية هو تجنّب إصدار أي قانون لا يتفق مع الديمقراطية، أو يأتي استجابة لإملاءات العسكريين بغرض الإبقاء على نفوذهم في قطاع من قطاعات الدولة. إن تأخير صدور قانون ما أفضل من صدوره على نحو مختل.

عمومًا، لا بد من أن يمتد العمل التشريعي إلى جُلّ الأبعاد التي تحدثنا عنها سابقًا، ومنها تعريف الرقابة المدنية على القوات المسلحة، وتحديد مهمات وزير الدفاع بدقة وتمكينه من القيام بها. والصيغة الأكثر شيوعًا في هذا المقام هي تفويض رئيس الدولة وزير الدفاع ومنحه هامشًا واسعًا من الحركة لتنظيم قطاع الدفاع.

---

(58) Trinkunas, pp. 10-11.

(59) Ibid., p. 12.

يضاف إلى ذلك تحويل أي مجلس عسكري قائم في مركز صنع القرار إلى جهاز استشاري لرئيس الحكومة أو وزير الدفاع، ونقل أي عسكري يعمل في مراكز صنع القرار إلى مراكز أكثر مهنية أو فنية داخل القوات المسلحة. ويجب أن يمتد التشريع أيضًا إلى تعريف مراحل وضع السياسات الدفاعية والعسكرية، واعتماد آليات ديمقراطية لوضع هذه السياسات في أثناء سنّ الإصلاحات التشريعية الأولى، حتى لو تم تطبيقها في مرحلة لاحقة.

كما يجب أن ينظم المُشرّع إقامة نظام استخباراتي مدني وعسكري تحت رقابة مدنية، وذلك لمنع مؤسسات هذا النظام من التدخل في الشأن المدني الداخلي. وقد أخذ تحويل الاستخبارات العسكرية إلى جهاز الاستخبارات العسكرية المركزية (Central Military Intelligence Service, CESID) طابعًا سريًا ومطوّلًا في الحالة الإسبانية خلال مرحلة ترسيخ الديمقراطية[60].

ويُضاف إلى ذلك، أيضًا، قيام المشرع بإصلاح القضاء العسكري، بهدف إنهاء الحالات التي تقوم بها المحاكم العسكرية بمحاكمة المدنيين، والتي تتعارض مع المبادئ الديمقراطية. ويعتمد الأمر على حالة كل بلد، لكن من الأهمية أن يُدرج هذا الإصلاح ضمن الإصلاح العام في الجهاز القضائي والإصلاحات العامة لدعم الديمقراطية عمومًا.

من أدوات مواجهة أي مقاومة عسكرية محتملة، تقليل حضور العسكريين في المناصب المدنية في إدارة الدولة. ففي الشرطة يجب، كما ذكرنا، إخراج العسكريين منها وتحويل جهاز الشرطة إلى جهاز مدني كليًّا، إلى جانب إبعاد العسكريين عن المناصب العليا في الأجهزة الإدارية الأخرى في قطاعات النقل البري والبحري والجوي والتعليم والصحة وغيرها، وإخضاع هذه الأجهزة ذاتها لعمليات إصلاح مؤسسي ديمقراطي ضمن الإصلاح العام في الدولة.

كما يجب إبعاد العسكريين عن أجهزة المعلومات، ولا توجد حلول جاهزة أو نهائية في هذا الإطار، لكن بوجه عام، كان ربط هذه الأجهزة برئيس

---

(60) Serra, p. 72.

الجمهورية مباشرة من الأمور الشائعة لمنع انفراد العسكريين بها. كما يضاف إلى ذلك خفض حجم هذه الأجهزة ومكانتها عمومًا، وإنشاء أكثر من جهاز.

كان من الأدوات المستخدمة في هذا الإطار أيضًا تعزيز التعاون مع جيوش الدول الديمقراطية وتحفيز المشاركة مع الجيوش الأكثر مهنية، والارتباط بالمعايير التي تقوم عليها تلك الجيوش. وفي بعض الأحيان، يتم تقليص عدد الجيوش وإعادة تنظيم هيكل القيادة والقوات.

على الرغم مما سبق، هل يمكن أن يعود العسكريون إلى السلطة في الدول التي انتقلت إلى الديمقراطية وعالجت العلاقات المدنية - العسكرية بقدر من النجاح؟

هذا سؤال مهم ويحتاج بدوره إلى دراسة منفصلة، لكن يمكن الإشارة إلى أنه بعد أكثر من ثلاثة عقود من الحكم الديمقراطي، في منطقة أميركا اللاتينية مثلًا، ظلّت الجيوش تقاوم إلى حد بعيد - حتى الانتهاء من هذا الكتاب - دعوات التدخّل من جديد في السياسة على نحو مباشر، وذلك في الحالات التي شهدت عمليات تعبئة شعبية وغضب ضد الحكومات المدنية الضعيفة. فمع غياب الصراعات بين دول أميركا اللاتينية، وتراجع حركات التمرد المحلية، عانت الجيوش مشكلة البحث عن أدوار جديدة، وطبيعةَ هويتها الجديدة.

في هذا الإطار، كانت المشاركة في بعثات حفظ السلام الدولية أحد الحلول، كما أشرنا في أكثر من مكان في هذا الكتاب. فقد ساهمت قوات من جمهورية الدومينيكان وإلسلفادور وهندوراس ونيكاراغوا في دعم الاحتلال الأميركي للعراق في عام 2003، وشاركت قوات من البرازيل والأرجنتين وبيرو والأوروغواي وغيرها في بعثات حفظ السلام في دول عدة في أفريقيا وآسيا.

اضطلعت بعض الجيوش بمهمات داخلية غير تقليدية، بناءً على طلب الحكومات المدنية، كما حدث في البرازيل والإكوادور وإلسلفادور وغواتيمالا وهندوراس والمكسيك التي ساهمت جيوشها في مكافحة عمليات الإجرام، وفي الأرجنتين والإكوادور وبيرو، شاركت القوات البحرية في

مكافحة الصيد غير المشروع وغير المنظم. وأُسند إلى عسكريين في المكسيك والبرازيل مهمة المساعدة في إنقاذ السلاحف البحرية وفي جهود التشجير. وقامت جيوش دول أميركا الوسطى والمكسيك والبرازيل بأدوار في إنفاذ القانون، واضطلع الجيش في الأوروغواي بمهمة حماية السجون، بل قام بجمع القمامة بعد إضراب عمال الصرف الصحي، إلى جانب مشاركة الجيوش في المساعدة في حملات الإغاثة في أعقاب الكوارث الطبيعية وفي مشاريع البنية التحتية، وجرى هذا كله في ظل المؤسسات الديمقراطية، وهو أمرٌ غيّر صورة الجيوش لدى الشعوب[61].

من الأهمية الإشارة أيضًا إلى أنه مع تراجع ثقة الجماهير بالمؤسسات الديمقراطية، ومع تصاعد الفساد ومستويات الفقر واللامساواة وارتفاع الاستقطاب السياسي، ارتفعت الثقة بالمؤسسات العسكرية في كثير من بلدان أميركا اللاتينية. وفي استطلاع للرأي أجراه باروميتر الأميركتين (The Americas Barometer)، ظهر أن المستوى الإقليمي للرضا عن الديمقراطية هو 37 في المئة عام 2018، بعد أن كان 57 في المئة في عام 2012[62]. واندلعت في عام 2019 تظاهرات شعبية غاضبة من ارتفاع حدة الاستقطاب السياسي وسوء الأوضاع السياسية والاقتصادية في تشيلي وبيرو وبوليفيا والإكوادور وكولومبيا وغيرها.

في دول مثل غواتيمالا والبرازيل، لا يزال كبار الضباط العسكريين المتقاعدين يؤدّون دورًا مؤثرًا في تقديم المشورة للسياسيين المدنيين، فضلًا عن شغل مناصب عليا في الوزارات. وفي غواتيمالا، أسست رابطة المحاربين القدامى «حزب التقارب الوطني» (The National Convergence Front)، وهو حزب يميني محافظ وقومي، اختار جيمي موراليس (Jimmy Morales) أمينًا عامًا له، وأوصله إلى الرئاسة (2015-2020)[63]، وهذا الأخير شخصية يمينية شعبوية، كان ممثلًا كوميديًا ومقدم برامج تلفزيونية.

---

(61) Frank Mora & Brian Fonseca, «It's not the 1970s Again for Latin America's Militaries. Here's Why,» *Americas Quarterly*, 11/12/2019, accessed on 4/4/2020, at: https://bit.ly/3cDd09V

(62) Ibid.

(63) Ibid.

باختصار، ثمة علاقة عكسية بين شرعية المؤسسات الديمقراطية وقدرتها على تلبية المطالب السياسية والاجتماعية، واستخدام الجيوش لتقدم حلولًا مؤقتة لدعم المؤسسات المدنية غير الفاعلة. وبحسب أحد المحللين السياسيين في الشأن العسكري اللاتيني، لا يمكن حتى الآن أن نعتبر ذلك مقدمة لعودة العسكريين. ومع هذا إذا استمر فشل المدنيين، فقد تشهد المنطقة عودة العسكريين إلى السلطة[64]. وبحسب استطلاع رأي في عام 2018/ 2019، أجراه باروميتر الأميركتين، يبلغ متوسط الدعم الشعبي للانقلابات العسكرية في أميركا اللاتينية نحو 39 في المئة في حالة الاستجابة لجرائم عالية و37 في المئة في الاستجابة لارتفاع الفساد[65].

في الختام، يمكن القول إن هناك متطلبات لإنجاز هذه الأمور، أهمها أمران في اعتقادي: الأول امتلاك المدنيين حدًّا أدنى من المعرفة بالشؤون العسكرية والأمنية، وقدرًا مناسبًا من البراعة والحسم، وتكمن الصعوبة في إنجاز هذا الأمر في التطبيق العملي وليس في الصياغة ووضع الأفكار، ويحتاج الإنجاز عمومًا إلى إرادة وإصرار ووقت. أما الأمر الثاني، فهو وصول العسكريين أنفسهم إلى قناعة راسخة قوامها أن تحقيق مصالحهم المهنية غير ممكن إلّا في ظل النظام الديمقراطي. وكان سيرا مُحقًّا عندما قال إنه «لا توجد على المدى الطويل سيادة مدنية على القوات المسلحة إذا كانت هذه الأخيرة لا تشكّل مبدأً مقبولًا بين العسكريين باعتبارها ضرورة في عملهم المهني»[66]. وكتب فيليبي أغويرو عن الحالة الإسبانية قائلًا إن هذه الحالة، شهدت نقطة تحوّل حاسمة - خلال عام 1982 أو بعده بقليل - عندما أدرك الجيش أنه لا يوجد إمكان للتقدم - حتى في نطاق مصالحه العسكرية المهنية - خارج النظام الديمقراطي[67].

---

(64) Ibid.

(65) Ibid.

(66) Serra, p. 78.

(67) Ibid.

خاتمة

تناول هذا الكتاب موضوع العلاقات المدنية - العسكرية وسياسات تحديث المؤسسات العسكرية، وفي هذا الإطار، بحَثَ في سبل انتقال الحكم من العسكريين إلى المدنيين، ثم في طرق إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة في سبع حالات من أميركا اللاتينية وأوروبا وآسيا وأفريقيا. وتُقدّم هذه الخاتمة إجابات وخلاصات مكثفة عن السؤالين المحورين اللذين عالجهما الكتاب: الأول، متى يخرج العسكريون من السلطة؟ أي متى، وتحت أي ظرف، يضطر العسكريون إلى التخلّي عن السلطة؟ وما العوامل المهيِّئة لقبولهم - أو اضطرارهم إلى قبول - الانتقال إلى الحكم المدني الديمقراطي؟ والثاني، متى يخرج العسكريون من السياسة أو يتم الحد من نفوذهم في السياسة؟ أي متى تتم إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة بعد تخلّي العسكريين عن السلطة؟ وكيف يتم ذلك؟ وما الاستراتيجيات والسياسات والآليات التي استُخدمت لتحقيق سيادة القانون وإقامة المؤسسات المدنية المنتخبة ومعالجة نفوذ العسكريين في السياسة، مع تحديث الجيوش وتقويتها والحفاظ على وحدتها وتعزيز مهنيتها؟

أظهر الكتاب أن ليس هناك نظرية واحدة؛ لا في كيفية إخراج العسكريين من السلطة، ولا في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية وإقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة، وبيّن كذلك أنه لا توجد قواعد عامة تصلح لكل الحالات، فضلًا عن أنه لا توجد رقابة مدنية كاملة في الأساس. وعلى الرغم من هذا، هناك بعض الخلاصات العامة، التي أوضحتها حالات الدراسة، تصلح

للاستفادة منها في عالمنا العربي (ينظر الشكل خاتمة – 1). وقد روعي أن تُقدَّم هذه الخلاصات على نحو أقرب إلى «الدليل العملي» الذي يمكن أن يسترشد به الراغبون في الإسهام في إصلاح العلاقات المدنية – العسكرية وتحديث المؤسسات العسكرية من سياسيين وعسكريين وحقوقيين وغيرهم، مع ضرورة أخذ السياقات المختلفة والأوضاع المتباينة مكانًا وزمانًا في الاعتبار.

الشكل (خاتمة – 1)

إصلاح العلاقات المدنية – العسكرية وتحديث المؤسسات العسكرية



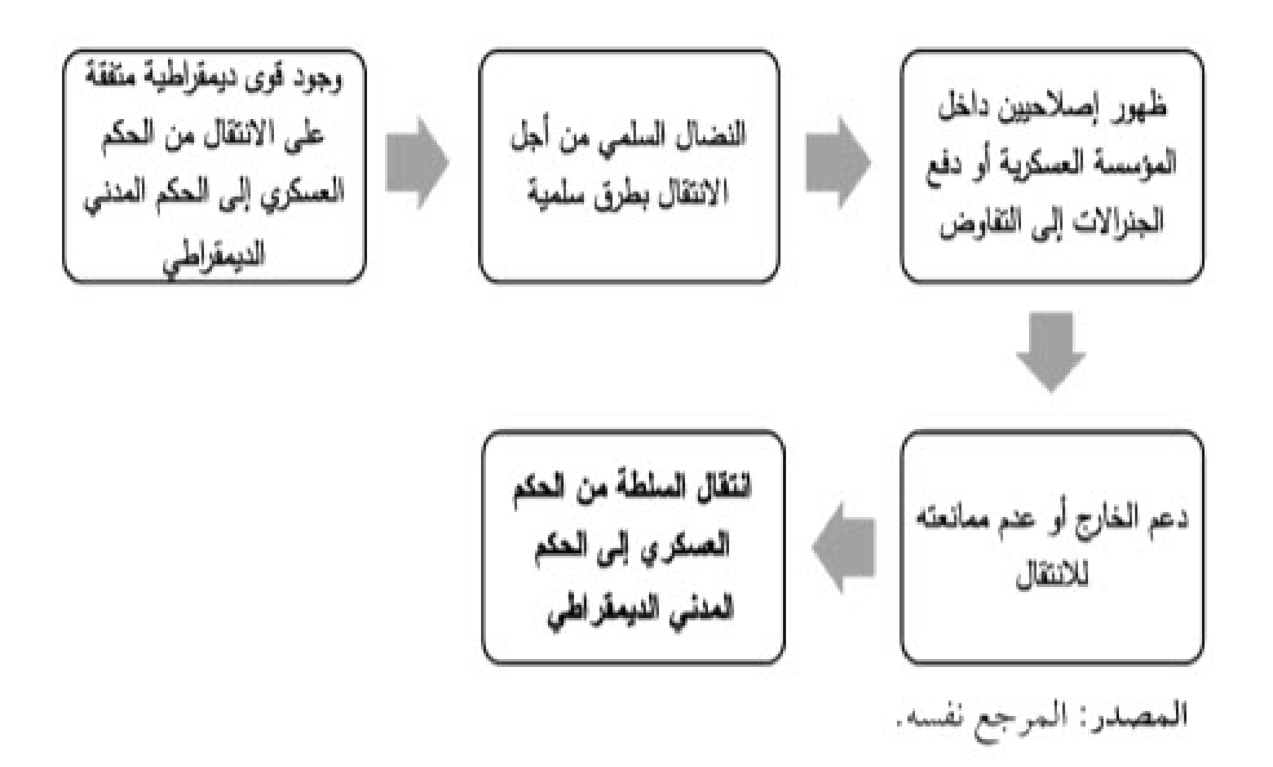
المصدر: من إعداد الباحث.

أولًا: سُبل الخروج من الحكم العسكري

يقتضي الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني الديمقراطي وجود قوى ديمقراطية تقدّم بديلًا من الحكم العسكري وتعمل من أجله، كما يُعدّ قبول قادة الجيش بخروج مؤسستهم من الحكم (أو دفعهم دفعًا إلى قبول ذلك) من العوامل الحاسمة في نجاح الانتقال إلى الديمقراطية. وعلى الرغم من أن السياقات المحلية مؤثرة جدًّا في كل الحالات، فإنه يمكننا استخلاص أربعة استنتاجات عامة، يوضحها الشكل (خاتمة – 2).

الشكل (خاتمة – 2)

الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني الديمقراطي



المصدر: المرجع نفسه.

1. الطرق السلمية لا العنيفة

إن الطريقة الأكثر شيوعًا لإخراج العسكريين من السلطة والانتقال إلى الديمقراطية تحديدًا هي **النضال السلمي المنظم**، ثم معالجة قضايا العلاقات المدنية – العسكرية على مدى زمني ممتد، بما يؤدي في النهاية إلى تقوية الدولة والديمقراطية والجيش معًا. حدث هذا بأشكال مختلفة وبدرجات نجاحٍ متفاوتة في إسبانيا وكوريا الجنوبية والأرجنتين والبرازيل وتشيلي، وكذلك في إندونيسيا وتركيا. وفي جُلّ هذه الحالات لم يتم التنازل عن حقوق الضحايا من قتلى ومعتقلين ومُعذبين، فقد فُتحت هذه القضايا في بعض الحالات. وكان من الأهمية طمأنة الأغلبية العظمى من المنتسبين إلى المؤسسات العسكرية وعدم ملاحقتهم قضائيًا بهدف أساسي هو كسب تأييدهم الحكم المدني (أو على الأقل منع انقلاب بعضهم)، والاهتمام أكثر بوضع الضمانات (الدستورية والقانونية والمؤسسية والثقافية والمجتمعية) الكفيلة بعدم تكرار انتهاكات حقوق المواطنين في المستقبل، أو انقلاب العسكريين على السلطة المنتخبة من جديد.

لم يُحسم دور الجيوش في السلطة وإخراجها منها نهائيًا في كل الحالات التي انتهت إلى الانتقال إلى الديمقراطية[1]؛ فالجيوش لا تبقى في السلطة إلى الأبد، كما لا يستطيع المدنيون إخراج العسكريين من السلطة على نحو سريع وحاسم. ولا يمكن الجيوش الاستمرار في الحكم اعتمادًا على قبضتها الأمنية فترات طويلة، لأن الشعوب لا تستسلم مهما تصاعدت حدة القمع، فضلًا عن ظهور الصراعات الداخلية بين العسكريين أنفسهم في كثير من الحالات، وانعكاس ذلك على المؤسسة العسكرية، إلى جانب أن أي نظام قمعي عادة ما يُعرّض أمن المنطقة لعدم الاستقرار، حيث تظهر في حالات كثيرة حركات مسلحة تلجأ إلى العنف ضد النظام وضد الدول الداعمة له إقليميًا ودوليًا.

كذلك، لم تتمكن القوى الديمقراطية من إخراج العسكريين من السلطة على نحو سريع وحاسم لسبب آخر هو أنه لا يمكن منازلة الجيوش عسكريًا، وعندما حدث هذا في الدول ذات الجيوش القوية، انتهى الأمر إلى عمليات إبادة للمعارضين، كما فعلت حكومات عدة في العالم العربي أكثر من مرة. وفي كثير من هذه الحالات، بقيت الدولة قائمة، لكنها ظلت ضعيفة ومُنهكة. وفي دول أخرى، انقسمت الجيوش واندلعت الحروب الأهلية (في اليمن وليبيا والسودان وفي كثير من الدول الأفريقية مثلًا). وفي جميع الحالات، لم تستمر أي حكومات عسكرية (ولا سيما البوليسية منها) إلا سنوات قليلة، لتنتهي إما بانقلاب آخر، وإما بحرب أهلية، وإما بانفتاح سياسي قد يؤدي إلى انتقال ديمقراطي حقيقي، وإما إلى ترسيخ حكم فردي أو تسلطي جديد[2].

2. لا انتقالَ ديمقراطيًا من دون ائتلاف ديمقراطي

ليس المقصود هنا انتظار تطور ثقافة ديمقراطية بين الجماهير، كما يعتقد البعض في عالمنا العربي، بل وجود قوى سياسية منظمة وقيادات وطلائع

---

(1) لا يعني هذا، بلا شك، انعدام طرق عنيفة لإخراج العسكريين من السلطة، فقد حدث هذا، لكن ما نتحدث عنه في هذا الكتاب هو الدول التي شهدت انتقالًا من الحكم العسكري إلى النظم الديمقراطية تحديدًا، وليس إلى نظم أخرى غير ديمقراطية أو إلى حروب أهلية.

(2) عبد الفتاح ماضي، **عثرات في الميدان: كيف أخفقت ثورة يناير في مصر؟** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020)، ص 239.

واعية، تتوافق على هدف الديمقراطية، وترى فيها مصلحةً مشتركة (أو على الأقل وسيلة لإدارة اختلافاتها بطرق سلمية)، وتعمل من أجل بنائها بوصفها نظامًا للحكم (أي كمبادئ ومؤسسات وإجراءات وضمانات، وليس كفلسفة أو أيديولوجيا تنافس الأديان والثقافات)، فضلًا عن عمل هذه القوى المدنية معًا من أجل الوصول إلى هذا الهدف، بحسب مشروع سياسي محدد. ومن هنا تأتي أهمية الإدارة الصحيحة والمحسوبة لهذه المرحلة[3].

في واقع الأمر، يمكن الإجماع المدني حول الديمقراطية أن يكون عامل التوازن الأهم مع قوة الجيش المادية في الداخل والدعم الآتي من الخارج للنظم التسلطية. وليس المقصود هنا رفع شعارات التغيير أو انتظاره، بل إن المقصود تحديدًا هو تهيئة الأرض لنمو رأي عام مناصر للتغيير، والعمل على تطوير قوى تغيير سياسية ديمقراطية تتجاوز خلافات الماضي، وتمتلك القدرة على التعبئة الاجتماعية الواعية وقيادة الجماهير وترتيب الأولويات. وعلى التحالف أو التكتل من أجل الديمقراطية التركيز على قضية داخلية مركزية وعدم فتح الملفات الخارجية مرة واحدة، إضافة إلى عدم تقديم تنازلات رسمية أو غير رسمية للعسكريين خلال الانتقال[4].

هنا يمكننا الإشارة إلى **ثلاثة محددات داخلية لتغيير موازين القوة على الأرض ونجاح الانتقال**، أظهرها هذا الكتاب: أولها، تطور حركة اجتماعية وسياسية ديمقراطية معارضة ذات جذور شعبية، قادرة على التواصل مع القوى

(3) سبق أن أشرنا إلى أن إحدى الدراسات وجدت أن نتائج عمليات الانتقال إلى الديمقراطية ليست علاقات سببية. فبين عامي 1974 و1998 نجحت 30 حالة فقط في الانتقال إلى الديمقراطية، من بين 85 حالة، في حين انتهت 8 حالات إلى نظام مختلط، وتحوّلت 34 حالة إلى شكل جديد من أشكال التسلطية، وذهبت 4 دول إلى الحرب، بينما تحوّلت 9 حالات إلى الديمقراطية مدة قصيرة قبل أن تشهد حالات ردة عن الديمقراطية. ينظر: Barabra Geddes, «What do we know about Democracy after Twenty Years?,» *Annual Review of Political Science*, vol. 2 (June 1999), pp. 115-144.

(4) ينظر في شأن مهمات المعارضة في ظل النظم الفردية: علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي، «متطلبات بناء كتلة تاريخية على قاعدة الديمقراطية في الدول العربية»، **المستقبل العربي**، العدد 373 (آذار/ مارس 2010)؛ عبد الفتاح ماضي، «الكتلة التاريخية من أجل الديمقراطية»، **الجزيرة نت**، 31/ 1/ 2010، شوهد في 1/ 10/ 2019، في: https://bit.ly/2N61hFv

والأحزاب السياسية المختلفة لتشكيل بديل سياسي مدني (عكس العسكري)، بأجندة سياسية موحَّدة، تقوم على إعادة التمسك بحقوق الإنسان وحرياته، وانتقاد الطبيعة الإقصائية والانفرادية للحكومات العسكرية، إلى جانب امتلاك هذا البديل الحد الأدنى من مهارات الحكم المؤسسي وأدوات الضغط المختلفة، ومنها القدرة على التعبئة الشعبية وعلى التفاوض ضمن خطة سياسية منظمة. ومن الأهمية تعزيز الظروف التي يمكن في إطارها ظهور هذا التيار الوطني الديمقراطي الذي يمتلك رؤيةً للتغيير الشامل، ويعمل من أجل البحث عن شركاء من داخل المؤسسة العسكرية. ومن دون ظهور هذا التيار المدني، من الصعب تصور أن يتنازل العسكريون عن السلطة من تلقاء أنفسهم. وعادة ما يتشكل هذا التيار من أحزاب وحركات مختلفة أيديولوجيًا، ولكن من الممكن أيضًا أن يتشكل من حزب كبير، أو من أحزاب تنتمي إلى المرجعية الفكرية أو الأيديولوجية السياسية ذاتها. فالمعيار الأهم هنا هو تعبير هذا التكتل عن قطاع عريض من الشعب وقدرته على التعبئة والتفاوض.

يستلزم ظهور هذا التيار محددًا ثانيًا هو تطوير مرجعية فكرية عليا تشمل الحد الأدنى المشترك من القيم الأساسية والمبادئ العليا والأولويات الوطنية. وهذا الأمر يتطلب بدوره أمرين متكاملين: الأول، عقول مبدعة تقدم أفكارًا بنّاءة لتغيير الواقع، بدلًا من التوقف عند وصف الواقع أو تبريره فقط. فكما كتب مالك بن نبي ليست المشكلة في وجود المشكلات، بل في غياب الأفكار لحلها، أي في موقفنا من المشكلات. أما الثاني، فهو توفير مساحة للحوار البناء بين جميع أطراف الجماعة الوطنية لبناء التوافقات الكبرى والاتفاق على أسس تلك المرجعية ومضامينها المختلفة. ولا يمكن أن تنجح حركات التغيير الكبرى في ظل خلافات حادّة على أسس الهُوية الوطنية ومعالم المرجعية الفكرية، أو في ظل تيارات متحاربة لا تجمعها مبادئ وقيم عليا مشتركة.

يُعد ظهور رأي عام ومجتمع مدني مناصر للانتقال من الحكم العسكري المحدد الثالث في هذا المقام، وهنا يكون على قيادات المعارضة السياسية ونخبها مهمة قيادة هذا العامل المجتمعي نحو هدفٍ مركزي هو تغيير نمط

ممارسة السلطة، ووضع برامج عمل للضغط سلميًّا، وعلى نحو مستمر، على الحكومات العسكرية بكل الطرق الممكنة، وفي جميع المساحات المُتاحة سياسيًا وإعلاميًا وحقوقيًا.

3. ظهور إصلاحيين داخل الجيش أو دفع الجنرالات إلى التفاوض

يكون الانتقال ممكنًا في حالة إدراك العسكريين، أو جناح منهم، أن الحكم العسكري يُضعف تماسك المؤسسة العسكرية ذاتها والثقة بها، بسبب انتهاكات حقوق الإنسان وانخراط البعض في قضايا فساد، والفشل في إقامة قاعدة شعبية حقيقية، أي ضعف شرعية حكم العسكريين وتراجع حلفائهم وتقوية صفوف المعارضة المدنية. ومن الأهمية هنا اقتران هذا الإدراك بوصول هؤلاء القادة إلى مناصب مؤثرة في النظام القديم.

في الواقع، أظهرت دراسة الحالات أن تطور معارضة ديمقراطية متفقة على هدف استراتيجي محدد (هو إخراج العسكريين من السلطة وتحركهم ضمن مشروع سياسي واضح ومعلن، ويركز على بناء النظام الديمقراطي البديل) يمكن أن يُسهم في أحد السيناريوات التالية اعتمادًا على الأوضاع الخاصة بكل حالة:

- ظهور جناح مناصر للديمقراطية داخل الجيش وتولّيه المسؤولية وقيامه بإدارة الانتقال من أعلى، فالعسكريون لا يخرجون عادة من السلطة من تلقاء أنفسهم، بل يُدفَعون دفعًا إلى ذلك، إما لتصوّرهم أن الحكم المدني سيضمن مصالحهم، وإما خوفًا من تعرضهم للمحاسبة والعقاب على انتهاكات حقوق الإنسان. ولهذا، هناك نظم انقسمت فيها الجيوش حول مسألة الديمقراطية والحكم المدني، بين فريق يريد الإبقاء على الحكم العسكري وآخر يودّ إعادة السلطة إلى المدنيين، مع ضمان مصالح المؤسسة، كما حدث في البرازيل وتشيلي على سبيل المثال.

- دفْع العسكريين إلى التراجع والخروج من السلطة أو التراجع والدخول في عملية تفاوض من أجل الاتفاق على عملية انتقال، يتم خلالها تقديم تنازلات

متبادلة من المدنيين والعسكريين، وصولًا إلى انتقال السلطة إلى حكومة مدنية منتخبة. وهذا عادة ما يتم بعد هزيمة عسكرية أو فشل ذريع للحكومة العسكرية، كما حدث في الأرجنتين واليونان بدرجات مختلفة.

– دفْع العسكريين خارج السلطة في حالة الفشل أو النجاح في إدارة البلاد، ولا سيما في مجال الاقتصاد. ففي حالة النجاح الاقتصادي، تظهر قوى اجتماعية واقتصادية جديدة تضغط من أجل إعادة توزيع ثمار التنمية الاقتصادية على نحو أكثر إنصافًا، كما تطالب بالانفتاح السياسي والمنافسة السياسية عبر انتخابات حرة (كما حدث في كوريا الجنوبية). وفي حالة فشل العسكريين اقتصاديًا، يتصاعد الضغط عليهم لإخراجهم أيضًا، وذلك بسبب عدم قدرتهم على إدارة البلاد (حالات باكستان وبيرو والإكوادور وغيرها)، وتسليم السلطة إلى من هم أجدر بمعالجة التحديات من المدنيين.

– لم يخرج العسكريون من السلطة في نظم أخرى إلا في أعقاب تظاهرات شعبية قوية أو نضال سياسي ممتد ومنوع من أحزاب وقوى المعارضة، كما حدث بأشكال مختلفة في كوريا الجنوبية وإندونيسيا وتركيا وجنوب أفريقيا وغيرها.

في جميع هذه الحالات، خرج العسكريون من السلطة وظل نفوذهم السياسي قائمًا ليتم تقليصه على مدى زمني ممتد بعد انتقال السلطة منهم إلى حكومة مدنية ديمقراطية منتخبة.

4. دعم الخارج أو حياده

في كثير من حالات الانتقال الناجحة، أيّد الخارج الانتقال، كما حدث مع دول جنوب أوروبا وشرقها، وجنوب أفريقيا، أو لم يمانع الانتقال، على الرغم من أنه كان مؤيدًا للنظم القديمة في ضوء وجود بديل ديمقراطي قادر على الحكم، كما حدث في الفلبين وكوريا الجنوبية وكثير من دول أميركا اللاتينية، على غرار ما عرضنا بالتفصيل في هذا الكتاب. لكن، بوجه عام، **يبدأ التغيير من الداخل**، فالتغيير غير ممكن من دون رأي عام داخلي مناصر له، ومن دون قوى

سياسية قادرة على وضع برنامج سياسي حقيقي بديل من الحكم العسكري. ومتى وُجِدَ هذا العامل الداخلي، فإنه كفيل بالتعامل مع العقبات التي قد تأتي من الخارج، كما أن على قوى التغيير وضع برامج تتعامل مع التحديات الخارجية بقدر كبير من الحكمة والواقعية. ومن الأهمية هنا الإشارة إلى ثلاثة أمور محورية:

– الأول، إن عدم تدخّل الجيش في السياسة كمؤسسة، يجعل هدف الانتقال إلى الديمقراطية – وعملية معالجة العلاقات المدنية – العسكرية أيضًا في أثناء عملية التحول الديمقراطي – أقل صعوبة. أي تكون معالجة تدخّل المؤسسة العسكرية أسهل نسبيًا عندما يكون النظام قائمًا على حكم جنرال واحد، وليس حكم المؤسسة العسكرية؛ إذ يمكن في هذه الحالة الحصول على دعم المؤسسة، أو على الأقل دعم جناح منها. أما في حالة أن المؤسسة العسكرية هي التي تحكم، فيُعدّ ظهور فريق مناصر للديمقراطية داخل الجيش، ووصول أفراده إلى مناصب مؤثرة في السلطة، من العوامل المؤثرة في نجاح انتقال السلطة من العسكريين إلى الديمقراطية.

– الثاني، إن ثمة أسبابًا عدة لفشل الانتقال وبقاء العسكريين في السلطة، على نحو مباشر أو غير مباشر (كما حدث في غينيا الجديدة وباكستان وبورما وتايلند وغيرها)، أهمها أن الجيش كان على درجة عالية من التنظيم والانسجام، مقارنة بالأحزاب، أو وجود درجة عالية من الانقسام في النظام الحزبي، أو عدم استقرار الحكومات، إلى جانب خوف الجيش من نقص الميزانيات وتقليص عديده، أو وجود طموحات شخصية لبعض قادة الجيش. وشهدت بعض الحالات قيام الجيش بفرض سيطرته على الحياة السياسية من خلال إنشاء أحزاب تابعة له، أو مدّ سيطرته على المؤسسات المدنية والقطاع الاقتصادي. وكما ذكرت من قبل، تستحق الحالات التي فشلت في الانتقال من الحكم العسكري إلى دراسة بمفردها، ففيها من العبر والدروس الكثير الكثير.

– الثالث، إن تغيير نمط السلطة وتبنّي النظام الديمقراطي ليس إلا بداية الطريق لمعالجة باقي التحديات والمشكلات، بل لتطوير النظام الديمقراطي

ذاته وتقديم معالجات جديدة للتوترات التي أفرزتها الممارسات الديمقراطية في الغرب مثل مشكلات المال السياسي والتمثيل والانتخابات وسيطرة الشركات الكبرى، وضعف أدوات الرقابة على النواب والسياسيين، وغير ذلك. ولهذا تظل هناك حاجة دائمة إلى تعزيز وتهيئة الظروف التي تساعد على ميلاد قوى التغيير الشامل تلك، ثقافيًا واجتماعيًا وسياسيًا واقتصاديًّا، وامتلاك هذه القوى أدوات التغيير ومهاراته في عالم تحكمه القوة بعناصرها المادية والمعرفية والمعنوية كافة.

ثانيًا: سمات الإدارة الجيدة لعملية إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة

تَبيّن من فصول هذا الكتاب أن معالجة العلاقات المدنية - العسكرية، بما يؤدي إلى إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية، عملية شاقة وممتدة زمنيًا، وأنها تحتاج إلى إرادة وتخطيط ومهارات وخبرات، وتتطلّب قدرًا من الشجاعة وقدرةً على الحسم ورفض طلبات العسكريين عند الضرورة. هذا فضلًا عن أن إقامة هذه الرقابة تتأثر بالعديد من العوامل التي يتفاوت تأثيرها من دولة إلى أخرى. ويمكننا هنا إيراد جملة من الاستنتاجات المتصلة بطبيعة الفاعلين الذين يتولون معالجة تلك العلاقات، وبإدارة تلك العلاقات في ما بينهم، وتأثير السياقات المختلفة، وأهمها ما يلي:

- عادة ما يتم الشروع الفعلي في معالجة العلاقات المدنية - العسكرية وتحقيق الرقابة المدنية السياسية على الجيش بعد انتقال السلطة من العسكريين إلى حكومة مدنية ديمقراطية منتخبة ووجود حد أدنى من الاستقرار السياسي والنظام الحزبي غير المنقسم. وهذا يعني أنه لا يمكن أن تنجح قوى منقسمة ومتنافسة في إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة، بل إن انقسامات النخب قد تدفع العسكريين إلى العودة إلى الحكم على نحو مباشر، أو استغلال هذه الانقسامات للحفاظ على الامتيازات في ظل نظام حكم مدني ضعيف.

– غالبًا ما تتم معالجة العلاقات المدنية – العسكرية على يد قيادات سياسة كفوء وحكومات ديمقراطية – منتخبة وشرعية – تضم مجموعةً من السياسيين المدنيين المؤمنين فعلًا بالديمقراطية، والذين يتفقون على هدف الرقابة المدنية على الجيش، ويمتلكون رؤية أو خطة واضحة ومحددة ومعلنة في برامج حزبية وسياسية. ويكون هدف الرقابة المدنية على القوات المسلحة ذاته جزءًا من عملية ترسيخ النظام الديمقراطي والإصلاحات السياسية الأخرى، مع أهمية استغلال الفرص والأزمات التي قد تلوح. وبوجه عام، لا يمكن أن تنجح نخب أو قيادات ديمقراطية لا تمتلك الرؤية ولا القدرات في هذه المهمة.

– كلما قويت مؤسسة البرلمان ولجانها الداخلية، ولا سيما تلك المتعلقة بالدفاع والأمن، ارتفعت قدرة المدنيين على إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية. ومن المهم أن يكون هناك توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في رقابة المؤسسة العسكرية. ويرتبط بهذا أيضًا تعزيز قوة مؤسسات الرقابة المستقلة وتطوير القدرات البشرية المتخصصة في الدفاع والأمن.

– ضرورة الاهتمام بالبدايات والنهايات؛ إذ على المدنيين الديمقراطيين الاهتمام ببدايات عملية معالجة العلاقات المدنية – العسكرية والإعداد لها جيدًا قبل التنفيذ، ويجب عدم التفكير البتة في منطق الحلول النهائية وتصوّر أنه من الممكن تحقيق كل الأهداف مرة واحدة. كذلك، من الأهمية عدم المبادرة بأفكار إلى الإصلاح أو التحديث، إلّا إذا توافرت أدوات التنفيذ في الواقع. فضلًا عن عدم تقديم تنازلات مجانية للعسكريين أو عقد الصفقات معهم، إضافة إلى أهمية فهم النهايات؛ ففي الواقع لا تنتهي العملية بمجرد غياب التهديد بانقلابات عسكرية، بل عندما تُصبح الحكومة المدنية المنتخبة ديمقراطيًا صاحبة القرار النهائي في وضع السياسات العامة وتنفيذها، بما في ذلك السياستان الدفاعية والعسكرية.

– يمثل عامل الزمن عنصرًا مهمًا؛ إذ إن معالجة العلاقات المدنية – العسكرية عملية متدرجة وممتدة زمنيًا، غير أن إطالة مدة التحول كثيرًا والانتقاص

التدريجي البطيء من امتيازات العسكريين، قد يُبقيان قدرة العسكريين على العودة إلى السلطة أو يدفعانهم إلى محاولة الانقلاب من جديد أو بقاء العلاقات المدنية - العسكرية في حالة من عدم الحسم خلال فترات طويلة. ومن ثم، فإن عدم استعداء العسكريين والاهتمام بالتوازن في ما يتصل بمدة المعالجة من الأمور المهمة، وذلك مع أخذ السياقات المختلفة في الحسبان.

- التمييز بين نوعين من المشكلات ذات الصلة بالمؤسسة العسكرية. هناك مشكلات فنية داخلية من الأفضل أن تُترك للعسكريين أنفسهم لمعالجتها، مثل بعض المشكلات ذات الصلة بالتدريب والتسليح وغيرها، وهناك مشكلات أخرى ذات طبيعة عامة تحتاج إلى حلول عامة ومناقشات وقرارات من السياسيين المدنيين، مثل تحديد الاستراتيجيات العسكرية للجيوش ومحددات الأمن القومي، إلى جانب معايير المهنية العسكرية وأدوات الرقابة والمساءلة وضمان فاعلية المؤسسات العسكرية.

- إعداد كوادر مدنية في شؤون الدفاع والأمن من الأمور الجوهرية. ويتطلّب هذا الأمر كثيرًا من الوقت والإمكانات. وبوجه عام، يجب أن يكون هذا هدفًا استراتيجيًا للقوى المدنية عبر تقديم الحوافز وتوفير الميزانيات من أجل إنشاء برامج في شؤون الأمن والدفاع في الجامعات المدنية، ودعم المشاريع البحثية في مراكز البحوث، وتشجيع المجتمع المدني، فضلًا عن إصلاح الأكاديميات العسكرية من حيث معايير القبول والمناهج وطرق التدريس. كما ينبغي أن تقلل الحكومات المدنية الاستعانة بالضباط المتقاعدين في المناصب المدنية، أو تضع قيودًا على الاستعانة بهم؛ مثل قيد مرور خمس سنوات على خروجهم من الخدمة.

- إن تعدد وجوه الإصلاح العسكري أمر مهم جدًّا. فعادة ما تتضمن إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة إصلاحات تشريعية ومؤسسية متعددة، فضلًا عن معالجة أي صراعات أو نزاعات قد تظهر داخل المؤسسة. وتشمل هذه الإصلاحات أبعادًا متعددة، تتصل بعقيدة الجيش المهنية والرقابة والتنظيم والتدريب والتعليم وغير ذلك. يضاف إلى ذلك ضرورة

الاهتمام بكل الأبعاد الرمزية؛ مثل تغيير العلم، والقسم، ومناسبات الاحتفال، إذا تتطلب الأمر ذلك.

– الاهتمام بالأبعاد الاجتماعية والاقتصادية. فإلى جانب إصلاح قطاع الاقتصاد عمومًا، يجب تعزيز أجور العسكريين ومعاشات المتقاعدين، وترقية خدمات الضمان الاجتماعي والصحة والسكن المقدمة لهم، مع إلغاء الامتيازات وضمان المساواة بين المدنيين والعسكريين في الإدارات العامة كافة أمام القانون، وفي تقديم الخدمات.

– فتح قنوات للحوار والتفاوض بين المدنيين والعسكريين. وهدف ذلك الحيلولة دون انتشار سوء الفهم وعدم الثقة بين الطرفين. وأهمية ذلك إيجاد آليات يتمكن من خلالها المدنيون من معرفة مطالب العسكريين والأبعاد المختلفة للقضايا الاستراتيجية والدفاعية. وفي مقابل هذا، من الضروري الاهتمام بالسبل التي يعرف بها العسكريون أسس النظام الديمقراطي ومميزاته ومتطلبات بناء دولة ديمقراطية حديثة ووضع الجيش داخلها. وعادة ما تتم هذه الأمور عبر تطوير المناهج التعليمية العسكرية ذاتها وإدخال مقررات في العلوم الاجتماعية والسياسية والقانونية فيها يُقدّمها أساتذة مدنيون، فضلًا عن سبل بناء الثقة؛ مثل إشراك العسكريين في مناقشة التشريعات ذات الصلة بالشؤون الأمنية والاستراتيجية، وغير ذلك.

– من المهمات المحورية التي على المدنيين الديمقراطيين القيام بها لدفع العسكريين إلى قبول الرقابة المدنية على القوات المسلحة استخدام الاستراتيجيات الممكنة كافة في شكل «حوافز» أو «طمأنة» أو «عقوبات»، وذلك بحسب ظروف كل حالة، وعلى وضع يدفع العسكريين إلى إدراك أن الديمقراطية ليست تهديدًا لهم، بل إنها أداة لتحقق مصالحهم وتمكينهم من القيام بمهماتهم الأصلية في الدفاع عن البلاد ضدّ أي تهديد خارجي من جهة، ومن دون إشعار العسكريين بالتهديد من جهة أخرى.

– لا يمكن إنجاز هدف الرقابة المدنية على القوات المسلحة أيضًا إلّا بمأسسة الخطوات والإجراءات التي تتم، وتضمين ذلك في قوانين ووثائق

رسمية. ومن الضروري أن تتسم النصوص الدستورية والقوانين المنظمة العلاقات المدنية – العسكرية بالوضوح والبساطة، وألا تحتمل تفسيرات متعددة. هذا فضلًا عن أهمية الإعداد لها جيدًا وعدم الإعلان عنها أو التقدم بها لإقرارها في البرلمان إلا إذا امتلكت الحكومة برنامجًا مدروسًا للتنفيذ على أرض الواقع.

– على غرار ما يكون في مرحلة الانتقال من الحكم العسكري إلى الديمقراطية، لا يمكن أن تنجح الحكومة المدنية المنتخبة في تحديث الجيوش وإقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة إلا بظهور رأي عام ومجتمع مدني مناصر وضاغط لتحقيق هذا الهدف. ويكون من المهمات الرئيسة للحكومة الديمقراطية الاستفادة من هذا الضغط الشعبي في برنامج سياسي محدد ومعلن، وطرْحه للنقاش العام وتحويله إلى موضوع سياسي في أثناء الانتخابات.

– أخذ السياقات الخارجية في الحسبان أمرٌ ضروري جدًا. ومن العوامل المساعدة في دفْع العسكريين إلى قبول الرقابة المدنية على القوات المسلحة في هذا الإطار الحوافز الخارجية، والانضمام إلى المنظمات الدولية، وكذا البحث عن أدوار جديدة للجيوش (مثل المشاركة في القوات الدولية لحفظ السلام)، بحيث يتمّ من خلالها التعاون والاحتكاك بجيوش الدول الديمقراطية. ومن الأهمية هنا الاستفادة من المواثيق الأوروبية واللاتينية والأفريقية التي عرضها هذا الكتاب، وكذا من منتجات المراكز البحثية العاملة في هذا المجال. وفي بعض الحالات، تكتسب طبيعة خطاب المدنيين الديمقراطيين تجاه القوى والمنظمات الخارجية أهميةً محوريةً، وذلك من أجل توفير ضغط دولي لمصلحة الديمقراطية والرقابة المدنية، أو – على الأقل – تحييد دور العامل الخارجي المعرقل لها. وهذا يتطلّب قدرًا كبيرًا من الحكمة وترتيب الأولويات، بحيث لا تُفتح الملفات الشائكة في السياسة الخارجية مرة واحدة.

– من الأهمية هنا إعادة التذكير ببعد محوري، فكلما سُيّس الجيش في

أثناء المرحلة الانتقالية لعملية الانتقال إلى الديمقراطية، كان من الصعب معالجة العلاقات المدنية - العسكرية وإقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة لاحقًا. وإن أي تنازلات (رسمية أو غير رسمية) تقدمها القوى السياسية للجنرالات في المراحل الانتقالية ستؤثر سلبيًا في قدرة هذه القوى على التفاوض بعد الانتقال. وقد أدى العسكريون دورًا مهمًا في عملية الانتقال في البرتغال وتشيلي والبرازيل، ولهذا استغرقت معالجة العلاقات المدنية - العسكرية سنوات طويلة. أما في اليونان وإسبانيا، فكانت عملية الانتقال إلى الديمقراطية في يد المدنيين؛ ما سهّل إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة. وفي دول أخرى (تايلند ونيجيريا على سبيل المثال)، أدّى الجيش دورًا محوريًا في جميع المراحل، ولهذا لم تكن عملية الانتقال إلى الديمقراطية ناجحة.

- يحتاج الأمر إلى قدرٍ كبير من التوزان والحنكة والحكمة، والتدبّر الدائم في المكاسب والخسائر المتوقعة، ووضوح الغايات وطرق الوصول إليها أمام المدنيين الديمقراطيين منذ البداية، فضلًا عن الاحتراس من العوامل المتعددة التي قد تُجهض هذه العملية؛ مثل محاولات الانقلابات العسكرية، وانقسام السياسيين، وتسابقهم إلى مكاسب انتخابية سريعة، وضعف النظام الديمقراطي، وضعف البرامج والاستراتيجيات والمهارات، والاختراق الخارجي، وغير ذلك.

- لا ترسيخَ للديمقراطية من دون رقابة مدنية ديمقراطية على القوات المسلحة، أي عندما تكون الديمقراطية الخيار الوحيد المُتاح للحكم، استنادًا إلى معايير عدة، يتصل بعضها بالرقابة المدنية على القوات المسلحة، وقد أجمَل باحثون كثيرون هذه المعايير، كما أنها وردت - موثقة - في نهاية الفصل الثاني، وهي كما يلي:

• لا يحاول فاعل ما - اجتماعي أو سياسي أو مؤسسي - تحقيق أهدافه بطرق غير ديمقراطية (عنيفة، أو طلب التدخل الخارجي، أو الانفصال عن الدولة) (خوان لينز وألفريد ستيبان).

• إدارة الخلافات بين القوى أو المؤسسات المختلفة وفق أعراف العملية الديمقراطية وقوانينها ومؤسساتها (خوان لينز وألفريد ستيبان)، وليس بالاستقواء بالجيش أو بغيره من المؤسسات غير المنتخبة.

• اعتقاد الأغلبية الساحقة من المجتمع أن المؤسسات الديمقراطية هي أنسب طريقة لإدارة الشأن العام، وتكون الشريحة التي تريد هدم الديمقراطية صغيرة ومعزولة (خوان لينز وألفريد ستيبان).

• يُقدّر أي طرف (عسكري أو غير عسكري) يريد إسقاط النظام الديمقراطي أن تكلفة هذا الفعل مرتفعة نتيجة قيام الفاعلين الآخرين بالدفاع عن النظام ومؤسساته (آدم شيفورسكي).

• خضوع الجيش وجميع الأجهزة الأمنية للرقابة المدنية (روبرت دال).

• خضوع المدنيين الذين يمارسون الرقابة المدنية أنفسهم للعملية الديمقراطية (روبرت دال).

• قدرة المسؤولين المنتخبين على ممارسة صلاحياتهم الدستورية من دون أن يعترض عليهم أي فاعلين داخليين غير منتخبين؛ مثل العسكريين، أو أعضاء الجهاز البيروقراطي (فيليب شميتر وتيري كارل)، أو غياب أي نفوذ- مباشر أو غير مباشر - لمؤسسات أو هيئات غير منتخبة؛ مثل المؤسسة العسكرية (لاري دياموند). كذلك، ينبغي ألّا توجد قوى غير منتخبة تملك الوصاية على المؤسسات المنتخبة ديمقراطيًا (صمويل فالينزويلا).

• تكون مهمة صنع السياسات العامة في الدولة من شأن تلك المؤسسات المنتخبة (فالينزويلا).

• الانتخابات الديمقراطية هي الطريقة الوحيدة لتشكيل الحكومة (فالينزويلا)، على أن تتم في إطار حكم القانون وحياد الجيش (تيري كارل).

• لا إقصاء لفئة ما في العملية الانتخابية (فالينزويلا).

• ترسيخ ثقافة الديمقراطية في نفوس المواطنين (رافائيل مارتينز).

• إصلاح مراكز التعليم العسكري وتقريبها من الجامعات (مارتينز).

• توافر أدوات لقياس الرأي كل فترة وإعادة تنشئة المجتمع إجمالًا تجاه القضايا الأمنية (مارتينز).

ثالثًا: سياسات تحديث المؤسسات العسكرية

تُمثل إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة خلال مرحلة التحول الديمقراطي قطيعةً كاملةً مع الأوضاع التي كانت قائمة قبل الانتقال إلى الديمقراطية. وبانتهاء هذه المرحلة تتحقق الغايات الثلاث التي أشرنا إليها في مطلع هذا الكتاب: (أ) الحفاظ على الدولة ووحدتها وأمن شعبها، (ب) ترسيخ النظام الديمقراطي ومؤسساته المدنية، (ج) تعزيز المهنية العسكرية للجيش وتحديثه ورفع درجة جاهزيته.

من أجل الوصول إلى هذه الغايات، على الحكومة والمؤسسات السياسية الديمقراطية إعداد وتنفيذ مجموعة من السياسات العامة التي تستهدف بناء دولة المؤسسات والقانون وتحديث المؤسسة العسكرية. ويقتضي هذا أن يتحلّى السياسيون المدنيون بمهارات العمل السياسي والقدرة على ممارسة الحسم والمناورة ورفض الصفقات السرية. ويتم هذا عادة بمعاونة من العسكريين الإصلاحيين والخبراء المدنيين المتخصصين في قضايا الأمن والدفاع وبناء المؤسسات الديمقراطية.

يُلخّص (الشكل خاتمة – 3) برنامج عمل مقترح حول السياسات العامة والأطر الدستورية والقانونية التي تستهدف تحديث المؤسسات العسكرية وضبط العلاقات المدنية – العسكرية، وهو مكوّن من ستة قطاعات، يأتي وضع الدستور الديمقراطي ومنظومة القوانين المكملة له في القلب منها، بينما هناك خمسة قطاعات أخرى على الحكومات والمؤسسات المدنية الديمقراطية العمل فيها وتقديم السياسات العامة والبرامج المناسبة لتحقيق أهدافها، وهي: قطاع الأمن (المؤسسات الأمنية والعسكرية والاستخباراتية)، وحكم القانون واستقلال القضاء، والمؤسسات السياسية الديمقراطية، والحقوق والحريات العامة، والعلاقة بين المجتمع والمؤسسات العسكرية.

الشكل (خاتمة – 3)

برنامج عمل حول الأطر الدستورية والقانونية والسياسات العامة الخاصة بتحديث المؤسسات العسكرية

(1) الدستور الديمقراطي والقوانين المكملة له

(2) حكم القانون

سياسات عامة تضمن:

– تعزيز حكم القانون ومساواة المدنيين والعسكريين أمامه

– عدم النص في الدستور أو القانون على أي دور سياسي للجيش

– استقلال القضاء ومبدأ الوحدة القضائية ووحدة ضمانات التقاضي

– منع محاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية وتحديد ولاية المحاكم العسكرية إن وجدت

– تفعيل أجهزة الرقابة المستقلة

– وجود ضوابط لقيام المؤسسات العسكرية بمهمات في أوقات الطوارئ والأزمات

(3) المؤسسات السياسية الديمقراطية

سياسات عامة تضمن:

– تقوية المؤسسات السياسية الديمقراطية (البرلمان ولجانه، السلطة التنفيذية ووزارة الدفاع المدنية)

– تمكين هذه المؤسسات من وضع سياسات الأمن والدفاع وميزانياتها ومراقبة أوجه الإنفاق

– تمكين المؤسسات الديمقراطية من رقابة أداء المؤسسات الأمنية والعسكرية وحوكمة القطاع الأمني

– سيطرة المؤسسات المدنية على نظم التعيين والترقيات والتقاعد ونظام التجنيد وضمان تمثيل مكونات المجتمع كلها، وتنظيم علاقات الجيش الخارجية

– التوازن بين صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاه المؤسسات العسكرية

(4) قطاع الدفاع

سياسات عامة تضمن:

– تحديد وظائف المؤسسات العسكرية، والقطاعات التي يجب ألا تتدخل فيها (الأمن الداخلي، الاستخبارات، إدارة الاقتصاد والمشاريع التجارية العامة والخاصة، قطاع المعلومات والاتصالات، صنع السياسات العامة واختيار المسؤولين السياسيين)

– قيام المؤسسة العسكرية بمهماتها على نحو فعال وكفؤ

– الإدارة الفعالة للموارد المالية والبشرية لقطاعي الأمن والدفاع

– وجود آليات لضمان عدم قيام أي جهة داخل المؤسسات العسكرية بانتهاك حقوق الإنسان للمدنيين والعسكريين

– شفافية وفاعلية التصنيع العسكري

– إصلاح نظم القبول في الأكاديميات العسكرية وتحديث المناهج العسكرية وطواقم التدريس

– الحياد السياسي للمؤسسة، ووضع ضوابط لتصويت العسكريين

(4) الحقوق والحريات العامة

سياسات عامة تضمن:

– احترام وحماية حقوق الإنسان والحريات العامة والوفاء بها

– تعزيز ثقافة الشفافية والحصول على المعلومات المتعلقة بالدفاع

– تطوير ثقافة سياسية ديمقراطية عبر أدوات التنشئة الاجتماعية المختلفة

– مراجعة القسم والعلم والشعارات وأيام الاحتفالات إذا تطلب الأمر لضمان امتثالها للدستور وحقوق الإنسان

(5) المجتمع والمؤسسة العسكرية

سياسات عامة تضمن:

– تحفيز المجتمع المدني على العمل في مجالات الأمن والدفاع

– تحفيز الجامعات ومراكز البحوث على تقديم برامج تعليم، والبحث في شؤون الأمن والدفاع لإعداد كوادر مدنية

– إصلاح الأكاديميات العسكرية ودمج مقررات في القانون والعلوم السياسية والاجتماعية وحقوق الإنسان

– دعم برامج الرعاية الاجتماعية والمساواة بين المدنيين والعسكريين في خدمات الصحة والسكن والرفاه

المصدر: المرجع نفسه.

رابعًا: العائد من إصلاح العلاقات المدنية – العسكرية قبل إقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة وبعدها

مع التقدم في ترسيخ النظام الديمقراطي وتنفيذ سياسات التحديث، تتضح الفروق بين طبيعة المؤسسات العسكرية في ظل نظم الحكم العسكرية أو التسلطية من جهة، وطبيعتها في ظل دولة القانون والمؤسسات الديمقراطية من جهة أخرى. وارتباطًا بالأبعاد الخمسة لإقامة الرقابة المدنية الديمقراطية السابق تناولها في الفصل الثاني عشر[5]، يوضح الجدول (خاتمة – 1) هذه الفروق التي تمثل في واقع الأمر العائد النهائي لسياسات تحديث المؤسسة العسكرية.

(5) وهي: الأساس الدستوري والأساس القانوني للرقابة المدنية الديمقراطية، والتمايز الوظيفي بين القطاعين المدني والعسكري، والشكل المؤسسي للعلاقة بين المؤسسة العسكرية والمؤسسات المدنية، والمساءلة والرقابة، والعلاقة بين المجتمع والمؤسسة العسكرية.

الجدول (خاتمة – 1)

الجيوش والسياسة قبل سياسات تحديث المؤسسات العسكرية وإقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة وبعدها

	(أ) قبل	(ب) بعد
(1) الأساس الدستوري والأساس القانوني ما مصدر السلطة؟ وأي طرف يخضع للآخر؟	– الدستور غير موجود أو هو مجرد نصوص لا قيمة لها في الواقع. – الحكام من جنرالات الجيش أو يختارهم الجنرالات. وهم يعتمدون على العنف ومراقبة المجتمع في البقاء. – للجيش مكانة فوق باقي المؤسسات تجعله أقرب إلى الوصاية عليها. – يسيطر الجيش كليًا، أو جزئيًا، على عملية صنع السياسات العامة في المجتمع. – للجيش صلاحيات حماية الدستور والنظام، وعادة ما يكون مسيطرًا على أجهزة الأمن والاستخبارات ويستخدمها في الإبقاء على النظام الحاكم. – يتمتع العسكريون بامتيازات مقارنة بالمدنيين.	– تخضع المؤسسات العسكرية لدستور ديمقراطي يرسي دعائم دولة المؤسسات الديمقراطية. – تستمد المؤسسات المدنية الحاكمة سلطتها من الشعب عبر انتخابات ديمقراطية تعددية وتنافسية. – تخضع القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والاستخباراتية للمؤسسات المدنية الحاكمة. – لا يمنح الدستور المؤسسة العسكرية أي صلاحيات تجعلها وصيّةً على المؤسسات المنتخبة. – المؤسسات السياسية المدنية هي صاحبة السلطة، وهي التي تصنع السياسات العامة في قطاعات المجتمع كافة، بما في ذلك قطاعَا الدفاع والأمن. – لا توجد امتيازات للعسكريين أو لأي قطاع آخر، وهناك تدابير لضمان المساواة بين المدنيين والعسكريين أمام اليقانون وفي الحصول على الخدمات.

يتبع

تابع

<table>
<tr>
<td>(2)

التمايز بين القطاعين المدني والعسكري:

هل من تمايز وظيفي بين القطاعين المدني والعسكري؟

ومن يحدد المهمات؟

ومن يدير كل قطاع؟</td>
<td>– لا تمايزَ وظيفيًا بين المجالين المدني والعسكري، فالحكام والمسؤولون يتم اختيارهم من العسكريين أو يعملون تحت توجيههم.
– المؤسسة العسكرية هي التي تُحدّد مهماتها، بل إنها تتدخل في مؤسسات الدولة الأخرى على نحو مباشر أو غير مباشر.
– تمتد وظيفة المؤسسة العسكرية إلى الدفاع عن النظام أو أيديولوجيته أو شخص الحاكم أو الحزب الحاكم.
– تنفرد المؤسسة العسكرية بوضع السياسات الدفاعية والعسكرية.
– لا تكون المهنية العسكرية مرتفعة في أغلب الأحيان لأن الجيش يتم تسييسه.
– يتدخل الجيش في اختيار المسؤولين، ويُعيّن جنرالات متقاعدين في وزارات ومؤسسات الدولة المختلفة.
– الجيش لا يتدخل في صنع السياسات العامة فقط، بل يحدد أيضًا الأولويات والمصلحة الوطنية.
– ينفرد الجيش بتحديد ميزانيته ويتدخل في ميزانية الدولة في كثير من الأحيان.
– الجيش يدير القطاع العام أو يؤثر فيه ويدير التصنيع العسكري وأنشطة تجارية واقتصادية أخرى من دون رقابة أو محاسبة.
– يدير الجيش قطاعات الأمن والاستخبارات والمعلومات والاتصالات أو يؤثر فيها بأشكال ودرجات مختلفة.
– يتدخل الجيش في الحياة السياسية ويراقب السياسيين والأحزاب والنقابات والمجتمع المدني والإعلام والصحافة والجامعات.</td>
<td>– هناك تمايز وظيفي بين المجالين المدني والعسكري.
– المؤسسات المدنية المنتخبة الحاكمة هي التي تحدد مهمات كل قطاع من قطاعات الدولة، بما فيها قطاع الدفاع، وهي التي تحدد أولويات البلاد ومصلحتها الوطنية.
– مهمة المؤسسة العسكرية هي (1) الدفاع عن الوطن ضد التهديد الخارجي، و(2) الاستعداد الدائم للحرب.
– تضع المؤسسات المدنية المنتخبة.
– بالتشاور مع العسكريين.
– السياسات العسكرية والدفاعية.
– تتسم المؤسسة العسكرية بالمهنية العسكرية، وتدرك أنه لا يمكن تنفيذ مهماتها إلا في ظل النظام الديمقراطي وحكم القانون والمؤسسات.
– الحفاظ على الحاجات الشرعية للعسكريين لتحقيق الأمن القومي.
– لا يتدخل الجيش في:
• اختيار السياسيين والمسؤولين في الدولة.
• شؤون الميزانية العامة للدولة.
• تحديد ميزانية الجيش ذاته وأوجه الإنفاق داخله.
• صنع السياسات العامة في الدولة.
• إدارة القطاع العام في الدولة.
• إدارة الأنشطة الاقتصادية العامة أو الخاصة.
• إدارة الأمن الداخلي.
• إدارة أجهزة الاستخبارات.
• إدارة أجهزة المعلومات والاتصالات.
• إصلاح أجهزة الشرطة والأمن.
• الحياة السياسية والحزبية ومراقبة السياسيين.
– لا بد من أن تكون أي مهمة داخلية مُسندة إلى القوات المسلحة مهمةً مؤقتة وتحت رقابة المؤسسات المدنية المنتخبة.
– تكون الصناعات العسكرية تحت إشراف الدولة ورقابة المؤسسات المدنية المنتخبة.</td>
</tr>
</table>

يتبع

تابع

(3) البعد المؤسسي في العلاقة بين المؤسسات المدنية والعسكرية: ما العلاقة بين المؤسسات المدنية والعسكرية؟ وما دور وزارة الدفاع؟	– تمتلك وزارة الدفاع استقلالية تامة في إدارة شؤونها بعيدًا عن المؤسسات المدنية. – وزير الدفاع عسكري، أو هو رئيس الدولة العسكري ذاته، أو أحد المقربين التابعين لهذا الأخير. – رئيس الأركان هو قائد الجيش وهو المركز الرئيس لصنع القرار العسكري. – يحتكر العسكريون وزارة الدفاع ولا يوجد مدنيون داخلها تقريبًا. – هيئات الأركان ومجالس الدفاع الوطني مراكز لصنع القرار.	– لا تمتلك المؤسسة العسكرية استقلالية عن المؤسسات المدنية، وهي فرع من المؤسسة التنفيذية وتخضع لرقابة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. – رئيس السلطة التنفيذية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وذلك بحسب شكل النظام السياسي. – وزير الدفاع مدني، وهو المركز الرئيس لصنع القرار، وعنصر قوته هو النظام الديمقراطي. – وجود سلسلة واضحة للقيادة داخل الجيش وتبعية هذه القيادة ووحدات الجيش لوزير الدفاع المدني. – وزير الدفاع مسؤول عن وضع السياسة الدفاعية وتنفيذها، وهو يفعل هذا بعد الاستماع إلى العسكريين، وليس عن طريق عقد الصفقات معهم. – وزير الدفاع المدني هو حلقة الوصل والقناة الوحيدة لتواصل الجيش مع السلطة التشريعية وأجهزة الاستخبارات والإعلام والمجتمع عمومًا. – وزارة الدفاع هي الأداة الرئيسة في الرقابة المدنية على القوات المسلحة. – هيئات الأركان المشتركة ومجالس الدفاع هي هيئات استشارية لوزير الدفاع أو رئيس الدولة. – وجود خبراء مدنيين في وزارة الدفاع وفي البرلمان ولجانه المتخصصة.
(4) المساءلة والمراقبة: من يراقب الجيش في أداء مهماته؟	– لا يخضع الجيش لأي رقابة من خارجه، وعلى العكس تقوم الأجهزة الاستخباراتية داخله بمراقبة مؤسسات الدولة المختلفة. – لا يخضع الجيش لأي قيود في تحديد ميزانيته ولا في أوجه الإنفاق المختلفة. – تُدار عمليات شراء الأسلحة والمعدات بالكامل من العسكريين، من دون أي رقابة من جهات مدنية. – تغيب سياسة الشفافية وتسود السرية على كل الأنشطة العسكرية المتصلة بالميزانيات والمشتريات. – عادة ما يكون قرار الحرب في يد الرئيس العسكري.	– تتعدد أدوات الرقابة الخارجية على القوات المسلحة، وذلك للتأكد من أن هذه الأخيرة تقوم بمهماتها فعلًا كما يحددها الدستور والقانون. – تقترح الحكومة ووزير الدفاع المدني ميزانية الجيش، ويصدّق البرلمان عليها وعلى أي حاجات تتطلّبها السياسات الدفاعية والعسكرية، مع الحفاظ على متطلبات الأمن القومي والسرية اللازمة. – يراقب البرلمان، عبر لجانه المتخصصة، إنفاق الجيش وعمليات شراء الأسلحة والمعدات. – يتقيّد البرلمان بسياسة حازمة للشفافية ومحاربة السرية لمكافحة أي شبهات للفساد داخل المؤسسة العسكرية.

يتبع

تابع

<table>
<tr>
<td>(4)
المساءلة والمراقبة: من يراقب الجيش في أداء مهماته؟</td>
<td>– عادة ما تكون للجيش علاقات بجيوش الدول الأجنبية بعيدًا عن المسؤولين المدنيين.
– تكون القوانين التي تصدر من البرلمانات.
– وهي عادة برلمانات صورية.
– من إملاء الجيوش ذاتها أو تصدر في شكل مراسيم تنفيذية من رئيس الدولة.
– تنفرد المؤسسة العسكرية بشؤون التعيين والترقيات والعزل داخلها.
– للعسكريين مكانة تجعلهم في حالات كثيرة طبقة تعلو فئات المجتمع في التمتع بالخدمات والامتيازات.
– القضاء العسكري أداة من أدوات معاقبة المدنيين والمعارضين السياسيين للحكم العسكري أو التسلطي.
– للقيادات العسكرية مهمات قضائية داخل الوحدات العسكرية في شأن الانضباط العسكري.
– لا تخضع المؤسسات العسكرية لأي رقابة من الأجهزة الرقابية المستقلة، ولا من الإعلام، ولا من منظمات المجتمع المدني.
– يستخدم خطاب الحفاظ على الأمن القومي وأسرار الدولة من أجل الإبقاء على القبضة العسكرية والأمنية والنظام الحاكم.</td>
<td>– يعلن البرلمان الحرب، ويتخذ كل القرارات ذات الصلة بإرسال الجنود إلى الخارج وقت السلم والحرب.
– تُنظِّم الحكومة والبرلمان علاقات المؤسسة العسكرية بنظيراتها في الخارج.
– يُصدر البرلمان قوانين الدولة كافة، بما في ذلك القوانين المنظمة للجيش؛ مثل قوانين التعيينات، والترقيات، والعزل.
– يوافق البرلمان على سياسات الدفاع والأمن القومي التي تقدمها الحكومة.
– تقوم الحكومة والبرلمان بتعزيز برامج الرعاية الاجتماعية للعسكريين ومساواتهم بالمدنيين في تقديم الخدمات.
– يخضع العسكريون للقضاء على قدم المساواة مع المدنيين استنادًا إلى مبدأ الوحدة القضائية.
– لا يحاكم المدنيون أمام المحاكم العسكرية. ويخضع العسكريون وحدهم للمحاكم العسكرية، بضمانات متساوية لضمانات التقاضي أمام المحاكم المدنية.
– الفصل بين قانون القضاء العسكري، إنْ وُجد، وقانون الانضباط العسكري داخل الوحدات العسكرية، أي لا يكون للقيادات العسكرية أي مهمات قضائية، بل قرارات إدارية للعقوبة، على أن تكون هذه القرارات قابلة للطعن أيضًا.
– تقوم الأجهزة الرقابية المستقلة، مثل أجهزة مكافحة الفساد والرقابة المحاسبية ومفوضيات حقوق الإنسان وديوان المظالم، بمراقبة عمل المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية.
– تُقدم الحوافز لمنظمات المجتمع المدني والإعلام والمراكز الحقوقية كي تقوم بمتابعة أنشطة القوات المسلحة.
– تتم أشكال الرقابة السابقة مع اتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على أسرار الأمن القومي.</td>
</tr>
</table>

يتبع

تابع

(5) المجتمع والمؤسسات العسكرية: ما علاقة الجيش بالمجتمع؟ وكيف تبنى الثقة بين الطرفين؟	- لا يعتقد العسكريون أنه يمكن تحقيق مصالحهم من دون سيطرتهم على الحكم، ويرون أنهم الأقدر على الحكم وأن الشعب غير جاهز للديمقراطية. - غياب قنوات للفهم المتبادل بين العسكريين والمدنيين. - المعرفة العسكرية حكرٌ على العسكريين. - يحتكر العسكريون تنظيم وإدارة نظام القبول في الأكاديميات العسكرية والتعليم العسكري. - لا توجد مقررات حقيقية في حقوق الإنسان والعلوم السياسية والقانونية والاجتماعية في الأكاديميات العسكرية. - لا توجد برامج أمنية وعسكرية في الجامعات والمعاهد المدنية. - لا يتمكن المدنيون من الحصول على درجات علمية من الأكاديميات العسكرية. - يحتكر العسكريون المعلومات ولا يؤيدون أي قانون ينص على إتاحة الحصول عليها بحجة الحفاظ على أسرار الأمن القومي، أو بحجة أن المدنيين ليسوا على دراية بشؤون الدفاع والأمن. - لا تكون المؤسسة العسكرية محايدة سياسيًا، لأنها تكون الداعم الأساسي لرئيس الدولة العسكري أو للنظام القائم.	- وصول العسكريين إلى قناعة أن مصالحهم المهنية لا يمكن أن تتحقق إلّا في ظل نظام ديمقراطي، عبر تقوية المؤسسات الديمقراطية وتعزيز مهنية المؤسسة العسكرية. - تعزيز الثقة بين المدنيين والعسكريين وإيجاد قنوات للفهم المتبادل، وتوافر الحد الأدنى من المعرفة بالشؤون الدفاعية والأمنية لدى المدنيين، وذلك عن طريق أمور كثيرة، أهمها: • إدخال مقررات في حقوق الإنسان والعلوم السياسية والاجتماعية والقانونية في البرامج العسكرية. • استحداث برامج أمنية وعسكرية في الجامعات والمعاهد المدنية. • تغيير نظام القبول في الأكاديميات العسكرية وإخضاعه لرقابة المؤسسات المدنية المنتخبة. • تحديث المقررات العسكرية بصفة دائمة. • فتح الأكاديميات العسكرية أمام الطلاب المدنيين للحصول على درجات علمية في المعارف العسكرية والأمنية. • تغيير قسم الولاء داخل الجيش لضمان الالتزام بحكم القانون ومبادئ الدولة الديمقراطية والشفافية والمساءلة. • شفافية الحصول على المعلومات وتشجيع منظمات المجتمع المدني والمراكز الحقوقية والإعلام على الاهتمام بموضوعات الدفاع والأمن. - صنع السياسات واتخاذ جميع التدابير لضمان الحياد السياسي للمؤسسة العسكرية؛ مثل منع الحزبية داخل الجيش، ومنع تسييس القيادات العسكرية، ومنع قيام الحملات الانتخابية داخل الوحدات العسكرية، ومنع تولّي العسكريين المتقاعدين مناصب إدارية أو سياسية إلّا بعد مرور فترة زمنية، وغير ذلك. - وضع ضوابط لتصويت العسكريين في الانتخابات إذا تم الأخذ بنظام تصويت العسكريين.

المصدر: من إعداد الباحث.

أخيرًا، على الرغم من أن إقامة الرقابة المدنية على القوات المسلحة غاية يرجى الوصول إليها، فإنها في الوقت نفسه **عملية مستمرة**، وذلك بهدف مواكبة التطورات التي يشهدها مجال الدفاع. ومن الضروري التكيّف مع أي مستجدات جيوسياسية قد تؤثر في علاقات الدولة الخارجية، والتكيّف أيضًا مع أي مهمات جديدة قد تُسنَد إلى القوات المسلحة في ضوء تغيّر طبيعة الصراعات وتقدّم الأسلحة، ومن ثم تطور مصادر التهديدات وأشكالها التي لا ترتبط عادة بالحدود فقط في وقتنا المعاصر.

الملاحق

الملحق (1)

الجزء (من سابعًا إلى عاشرًا) الخاص بالرقابة المدنية على القوات المسلحة في مدونة قواعد السلوك في المجالات السياسية والعسكرية والأمنية[1] منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، 3 كانون الأول/ ديسمبر 1995

سابعًا

20. تعتبر الدول المشاركة أن الرقابة الديمقراطية السياسية للقوات العسكرية، وقوات الأمن شبه العسكرية والداخلية، فضلًا عن أجهزة الاستخبارات والشرطة، عناصر لا غنى عنها للاستقرار والأمن. وتقوم، من ثم، بدعم دمج هذه القوات المسلحة في المجتمع المدني كتعبير مهم للديمقراطية.

21. توفر كل دولة مشاركة في جميع الأوقات توجيهًا وإرشادًا فعالًا للسيطرة على قواتها العسكرية وشبه العسكرية والأمنية من قبل سلطات دستورية لها شرعية ديمقراطية. وتقدم كل دولة مشاركة الضوابط اللازمة لضمان أن هذه السلطات تتحمل مسؤولياتهم الدستورية والقانونية. كما تحدد بوضوح دور هذه القوات ومهماتها والتزاماتها للعمل حصريًا في إطار دستوري.

22. توفر كل دولة مشاركة ما يلزمها من موافقات تشريعية لنفقات الدفاع. ومع المراعاة الواجبة لمتطلبات الأمن القومي، وتمارس كل دولة مشاركة ضبط النفس في نفقاتها العسكرية، وتوفر الشفافية وإمكانية وصول الجمهور إلى المعلومات ذات الصلة بالقوات المسلحة.

23. إضافة إلى ضمان ممارسة كل فرد من أفراد الخدمة العسكرية حقوقه المدنية، تكفل كل دولة مشاركة أن تكون قواتها المسلحة محايدة سياسيًا.

---

(1) هذا النص العربي هو النص الموجود على الموقع الرسمي لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي، وقد تم تصحيح بعض الأخطاء الواردة في الترجمة بالاعتماد على النص الإنكليزي الموجود في الموقع نفسه: «Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OSCE,» Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 3/12/1994, accessed on 22/12/2018, at: https://bit.ly/2N6RcIk

24. تتخذ كل دولة مشاركة التدابير اللازمة للوقاية من الاستخدام العرضي، أو غير المصرح به، للوسائل العسكرية والمحافظة عليها.

25. لن تتسامح الدول المشاركة أو تدعم القوى غير المسؤولة أمام سلطاتها المنشأة دستوريًا أو غير الواقعة تحت سلطتها. وفي حال عدم قدرة الدولة المشاركة على فرض سيطرتها على هذه القنوات، فإنه يجب أن تطلب إجراء مشاورات في نطاق مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا للنظر في الخطوات الواجب اتخاذها.

26. تضمن كل دولة مشاركة وفقًا لالتزاماتها الدولية، منع قواتها شبه المسلحة من الحصول على قدرات قتالية تفوق الأغراض التي أنشئت من أجلها.

27. تضمن كل دولة مشاركة أن عملية تجنيد أو استدعاء عناصر الخدمة في قواتها العسكرية وشبه العسكرية والأمنية تتفق مع التزاماتها وتعهداتها في مجال حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

28. تدمج كل دولة مشاركة في قوانينها أو الوثائق الأخرى ذات الصلة حقوق أفراد القوات المسلحة وواجباتهم. وتنظر في إدخال إعفاءات أو بدائل للخدمة العسكرية.

29. تطبق الدول المشاركة على نطاق واسع في بلدانها القانون الدولي الإنساني للحرب. وتعكس وفقًا للممارسة الوطنية، التزاماتها في هذا المجال في برامجها وأنظمتها المتعلقة بالتدريب العسكري.

30. تقوم كل دولة مشاركة بتلقين أفراد قواتها المسلحة القانون الدولي الإنساني والقواعد والمعاهدات والالتزامات التي تحكم النزاع المسلح، وتضمن أن هؤلاء الموظفين يدركون أنهم محاسبون على أفعالهم بموجب القانون الوطني والقانون الدولي.

31. تضمن الدول المشاركة أن تكون لأفراد القوات المسلحة المخولين سلطة القيادة، وأن تكون ممارستهم لها وفقًا للقانونين الوطني والدولي وأن

يكونوا مدركين بأنه يمكن محاسبتهم على نحو فردي بموجب تلك القوانين لممارستهم غير المشروعة لهذه السلطة، وأنه لا يجوز إصدار الأوامر التي تتعارض مع القانونين الوطني والدولي. ولا تُعفي مسؤولية الرؤساء المرؤوسين من أي مسؤولية من مسؤولياتهم الفردية.

32. تضمن كل دولة مشاركة أن يكون أفراد القوات العسكرية، وشبه العسكرية والأمنية قادرين على التمتع بحقوقهم الإنسانية وممارسة حرياتهم الأساسية التي تعكسها وثائق مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، ووفقًا للأحكام الدستورية والقانونية ذات الصلة، مع الأخذ في الاعتبار مقتضيات الخدمة.

33. تنفذ كل دولة مشاركة الإجراءات القانونية والإدارية المناسبة لحماية حقوق جميع أفراد قواتها.

ثامنًا

34. تتأكد كل دولة مشاركة أن قواتها المسلحة، في السلم والحرب، تدار وتدرّب وتُجهّز وتؤهّل على نحو يتفق مع أحكام القانون الدولي والالتزامات الخاصة به والتعهدات المتعلقة باستخدام القوات المسلحة في النزاعات المسلحة، على النحو المنصوص عليه في معاهدتي لاهاي لعام 1907 و1954، ومعاهدات جنيف لعام 1949 والبروتوكولات الملحقة بها في عام 1977، وكذلك اتفاقية عام 1980 بشأن بعض الأسلحة التقليدية.

35. تضمن كل دولة مشاركة أن سياستها وعقيدتها الدفاعية تتماشيان مع القانون الدولي ذي الصلة في ما يتعلق باستخدام القوات المسلحة، بما في ذلك النزاعات المسلحة، والالتزامات ذات الصلة بهذه المدونة.

36. تضمن كل دولة مشاركة أن أي قرار بشأن تعيين قواتها المسلحة في مهمات أمنية داخلية يتفق مع الإجراءات الدستورية. ويشمل هذا القرار مهمات القوات المسلحة، بما يضمن أن يتم تنفيذها تحت الرقابة الفعالة للسلطات الدستورية القائمة، ووفقًا لأحكام القانون. وإذا كان من غير الممكن تجنّب اللجوء إلى القوة في تنفيذ مهمات أمنية داخلية، فإن على كل دولة مشاركة

أن تضمن أن يكون استخدامها متناسبًا مع احتياجات التنفيذ. وتراعي القوات المسلحة تجنّب وقوع إصابات في صفوف المدنيين أو ممتلكاتهم.

37. لن تستخدم الدول المشاركة القوات المسلحة للحد من الممارسات السلمية والقانونية لحقوق الإنسان من قبل الأشخاص سواء بصفتهم الفردية أو كممثلين لمجموعات أو لحرمانهم من هويتهم القومية أو الدينية أو الثقافية واللغوية أو العرقية.

تاسعًا

38. كل دولة من الدول المشاركة مسؤولة عن تنفيذ هذه المدونة. وتقدم، عند الطلب، توضيحات مناسبة بشأن تنفيذها. وتستخدم الجهات المعنية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا الآليات والإجراءات المناسبة لتقييم تنفيذ هذه المدونة ومراجعتها وتطويرها إذا لزم الأمر.

عاشرًا

39. إن الأحكام المعتمدة في مدونة قواعد السلوك هذه ملزمة سياسيًا. وتبعًا لذلك، فإن هذه المدونة لا تتطلب التسجيل بموجب المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة. ويسري هذا القانون بدايةً من 1 كانون الثاني/ يناير 1995.

40. لا يغير أي بند من هذه المدونة من طبيعة الالتزامات الأخرى ومضمونها المتعهد بها في وثائق مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا.

41. تسعى الدول المشاركة لضمان إدراج الالتزامات المنصوص عليها في هذه المدونة في وثائقها وإجراءاتها الداخلية ذات الصلة أو عند الاقتضاء في الصكوك القانونية التي تعكس التزامها بهذه المدونة.

42. ينشر نص المدونة في كل دولة من الدول المشاركة، وتقوم بتوزيعه والتعريف به على أوسع نطاق ممكن.

الملحق (2)
الميثاق الديمقراطي للأميركتين[1]
ليما، 11 أيلول/ سبتمبر 2001

الجمعية العمومية،

نظرًا إلى أن ميثاق منظمة الدول الأميركية يُقر بأن الديمقراطية التمثيلية لا غنى عنها لتحقيق الاستقرار والسلام والتنمية في المنطقة، وأن أحد أهداف منظمة الدول الأميركية هو تعزيز الديمقراطية التمثيلية وترسيخها، مع الاحترام الواجب لمبدأ عدم التدخل؛

وإذ تدرك مساهمات منظمة الدول الأميركية والآليات الإقليمية ودون الإقليمية الأخرى في تعزيز الديمقراطية في الأميركتين وترسيخها؛

وإذ تذكر بأن رؤساء دول وحكومات الأميركتين، المجتمعين في القمة الثالثة للأميركتين، في الفترة 20-22 نيسان/ أبريل 2001 في مدينة كيبيك، قد تبنّوا بند الديمقراطية (Democracy Clause) الذي ينص على أن أي تغيير غير دستوري أو انقطاع للنظام الديمقراطي في دولة من دول نصف الكرة الأرضية، يمثّل عقبة كأداء أمام مشاركة حكومة تلك الدولة في مؤتمرات قمة الأميركتين؛

وإذ تضع في اعتبارها أن الأحكام الديمقراطية الموجودة في الآليات الإقليمية ودون الإقليمية تُعبّر عن الأهداف نفسها الموجودة في بند الديمقراطية الذي اعتمده رؤساء الدول والحكومات في مدينة كيبيك؛

وإذ تؤكد مرة أخرى أن الطبيعة التشاركية للديمقراطية في بلداننا في مختلف جوانب الحياة العامة، تُساهم في ترسيخ القيم الديمقراطية والحرية والتضامن في نصف الكرة الأرضية [أميركا الشمالية والوسطى والجنوبية]؛

---

(1) هذا النص العربي هو ترجمة المؤلف للنص الإنكليزي المتوافر في: «Inter-American Democratic Charter,» Organization of American States, 11/9/2001, accessed 14/10/2019, at: https://goo.gl/Dh5zHs

وإذ تأخذ في الحسبان أن التضامن والتعاون بين الدول الأميركية يتطلّب قيام التنظيم السياسي لهذه الدول على أساس الممارسة الفعالة للديمقراطية التمثيلية، وأنّ كلًّا من النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية المقامين على أساس العدالة والإنصاف، والديمقراطية مترابط ويُعزّز أحدهما الآخر؛

وإذ تؤكد من جديد أن مكافحة الفقر، وخاصة القضاء على الفقر المدقع منه، أمر ضروري لتعزيز الديمقراطية وترسيخها، ويُمثّل مسؤولية عامة ومشتركة للدول الأميركية؛

وإذ تضع في اعتبارها أن الإعلان الأميركي لحقوق الإنسان وواجباته والاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان يحتويان على قيم ومبادئ الحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية المتأصلة في الديمقراطية؛

وإذ تؤكد من جديد أن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها شرط أساسي مسبق لوجود مجتمع ديمقراطي، وإدراكًا لأهمية التطوير المستمر وتعزيز نظام حقوق الإنسان للبلدان الأميركية من أجل ترسيخ الديمقراطية؛

وإذ تضع في اعتبارها أن التعليم هو وسيلة فعالة لتعزيز وعي المواطنين المتعلق ببلدانهم، ومن ثم تحقيق مشاركة حقيقية في عملية صنع القرار؛ وإذ تعيد تأكيد أهمية تنمية الموارد البشرية من أجل نظام ديمقراطي سليم؛

وإذ تدرك أن البيئة الآمنة ضرورية للتنمية المتكاملة للإنسان، ما يساهم بدوره في الديمقراطية والاستقرار السياسي؛

وإذ تضع في اعتبارها أن بروتوكول سان سلفادور، بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يؤكد الأهمية الكبرى لإعادة تأكيد تلك الحقوق وتطويرها وتحسينها وحمايتها من أجل ترسيخ نظام الحكم الديمقراطي التمثيلي؛

وإذ تدرك أن حق العمال في التجمع بحرية للدفاع عن مصالحهم وتعزيزها هو حق أساسي لتحقيق المثل الديمقراطية؛

وإذ تأخذ في الحسبان أنه في التزام سانتياغو بالديمقراطية وتجديد نظام البلدان الأميركية، أعرب وزراء الخارجية عن تصميمهم على اعتماد سلسلة من الإجراءات الفعالة والسريعة وفي الوقت المناسب، وذلك لضمان تعزيز الديمقراطية التمثيلية والدفاع عنها، مع الاحترام الواجب لمبدأ عدم التدخل، وأن قرار ((AG/RES. 1080 (XXI-O/91) أقام آلية للعمل الجماعي في حالة الانقطاع المفاجئ أو غير المنتظم للعملية الديمقراطية السياسية المؤسسية أو الممارسة المشروعة للسلطة من قبل الحكومة المنتخبة ديمقراطيًا في أي من الدول الأعضاء في المنظمة، ومن ثم تحقق التطلع الطويل الأمد لدول نصف الكرة الأرضية لتكون هذه الأخيرة قادرة على الاستجابة بسرعة وعلى نحو جماعي للدفاع عن الديمقراطية؛

وإذ تذكر أنه، في إعلان ناسو ((AG/DEC. 1 (XXII-O/92)، تم الاتفاق على تطوير آليات لتقديم المساعدة، عند طلب دولة عضو، لتعزيز الديمقراطية التمثيلية والحفاظ عليها وتقويتها، وذلك من أجل استكمال أحكام القرار /AG) ((RES. 1080 (XXI-O/91 وتنفيذه؛

وإذ تضع في اعتبارها أنه، في إعلان ماناغوا لتعزيز الديمقراطية والتنمية ((AG/DEC. 4 (XXIII- O/93)، أعربت الدول الأعضاء عن إيمانها الراسخ بأن الديمقراطية والسلام والتنمية أجزاء لا تنفصم ولا تتجزأ من رؤية متجددة ومتكاملة للتضامن في الأميركتين، وأن قدرة المنظمة على المساعدة في الحفاظ على الهياكل الديمقراطية وتقويتها في المنطقة تعتمد على تنفيذ استراتيجية تقوم على الترابط والتكامل بين تلك القيم؛

وإذ تدرك أنه في إعلان ماناغوا لتعزيز الديمقراطية والتنمية، أعربت الدول الأعضاء عن اقتناعها بأن مهمة المنظمة لا تقتصر على الدفاع عن الديمقراطية أينما انهارت قيمها ومبادئها الأساسية، بل تدعو أيضًا إلى العمل الخلّاق والمستمر على ترسيخ الديمقراطية، إضافة إلى بذل جهد مستمر لمنع وتوقع الأسباب الحقيقية للمشكلات التي تؤثر في نظام الحكم الديمقراطي؛

وإذ تضع في اعتبارها أن وزراء خارجية الأميركتين، في الدورة العادية

الحادية والثلاثين للجمعية العامة، التي عقدت في سان خوسيه، كوستاريكا، وتماشيًا مع التعليمات الصريحة من رؤساء الدول والحكومات المجتمعين في القمة الثالثة من الأميركتين، في مدينة كيبيك، قبلوا الوثيقة الأساسية للميثاق الديمقراطي للأميركتين وعهدوا إلى المجلس الدائم للمنظمة بتعزيز الوثيقة وتوسيعها، بما يتوافق مع ميثاق منظمة الدول الأميركية، وذلك لاعتمادها النهائي في جلسة خاصة للجمعية العامة في ليما، بيرو؛

وإذ تدرك أن كل حقوق الدول الأعضاء والتزاماتها بموجب ميثاق منظمة الدول الأميركية تمثل الأساس الذي تقوم عليه المبادئ الديمقراطية في نصف الكرة الأرضية؛

وإذ تضع في اعتبارها التطور المستمر للقانون الدولي ووجوب الحرص على توضيح الأحكام المنصوص عليها في ميثاق منظمة الدول الأميركية والصكوك الأساسية ذات الصلة بشأن الحفاظ على المؤسسات الديمقراطية والدفاع عنها، وفقًا للممارسات المتبعة،

يقرر ما يلي:

لاعتماد ما يلي:

الميثاق الديمقراطي للأميركتين

أولًا

الديمقراطية ونظام الأميركتين

المادة 1

لشعوب الأميركتين الحق في الديمقراطية، وعلى حكوماتها واجب تعزيزها والدفاع عنها.

الديمقراطية ضرورية للتنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لشعوب الأميركتين.

المادة 2

إن الممارسة الفعالة للديمقراطية التمثيلية هي أساس سيادة القانون والأنظمة الدستورية للدول الأعضاء في منظمة الدول الأميركية. ويتم تقوية الديمقراطية التمثيلية وتعميقها من خلال المشاركة الدائمة والأخلاقية والمسؤولة للمواطنين ضمن إطار قانوني يتوافق مع النظام الدستوري ذي الصلة.

المادة 3

تشمل العناصر الأساسية للديمقراطية التمثيلية، من بين أمور أخرى، احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والوصول إلى السلطة وممارستها وفقًا لسيادة القانون، وإجراء انتخابات دورية وحرة ونزيهة على أساس الاقتراع السري والاقتراع العام، والتعبير عن سيادة الشعب، والنظام التعددي للأحزاب والمنظمات السياسية، وفصل السلطات واستقلال أفرع الحكومة.

المادة 4

الشفافية في الأنشطة الحكومية، والنزاهة، والإدارة العامة المسؤولة من جانب الحكومات، واحترام الحقوق الاجتماعية، وحرية التعبير والصحافة هي مكونات أساسية لممارسة الديمقراطية.

إن التبعية الدستورية من قبل جميع مؤسسات الدولة للسلطة المدنية المشكلة قانونًا واحترام سيادة القانون من جانب جميع مؤسسات المجتمع وقطاعاته أمران أساسيان للديمقراطية.

المادة 5

يعتبر تعزيز الأحزاب السياسية والمنظمات السياسية الأخرى من أولويات الديمقراطية. ويجب توجيه اهتمام خاص للمشكلات المرتبطة بارتفاع تكلفة الحملات الانتخابية وإقامة نظام متوازن وشفاف لتمويلها.

المادة 6

من حق جميع المواطنين ومسؤوليتهم المشاركة في القرارات المتعلقة بتنميتهم. وهذا أيضًا شرط ضروري للممارسة الكاملة والفعالة للديمقراطية. إن تعزيز مختلف أشكال المشاركة ورعايتها يقوي الديمقراطية.

ثانيًا

الديمقراطية وحقوق الإنسان

المادة 7

لا غنى عن الديمقراطية من أجل الممارسة الفعالة للحريات الأساسية وحقوق الإنسان باعتبارها حقوقًا عالمية، وغير قابلة للتجزئة، ومترابطة، وتتجسّد [هذه الحقوق] في دساتير الدول المعنية، وفي مواثيق حقوق الإنسان للبلدان الأميركية والدولية.

المادة 8

يجوز لأي شخص أو مجموعة من الأشخاص الذين يعتبرون أن حقوق الإنسان الخاصة بهم قد انتهكت تقديم مطالبات أو التماسات إلى نظام الأميركتين لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وفقًا للإجراءات المعمول بها.

تُعيد الدول الأعضاء تأكيد عزمها على تعزيز نظام الأميركتين لحماية حقوق الإنسان من أجل ترسيخ الديمقراطية في نصف الكرة الأرضية.

المادة 9

يساهم القضاء على جميع أشكال التمييز، ولا سيما التمييز على أساس الجنس والإثنية والعرق، فضلًا عن مختلف أشكال التعصب، وتعزيز حقوق الإنسان للشعوب الأصلية والمهاجرين وحمايتها، واحترام التنوع العرقي والثقافي والديني في الأميركتين في تقوية الديمقراطية ومشاركة المواطنين.

المادة 10

يتطلب تعزيز الديمقراطية وتقويتها الممارسة الكاملة والفعالة لحقوق العمال وتطبيق معايير العمل الأساسية، على النحو المعترف به في إعلان منظمة العمل الدولية (ILO) بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، والآلية المعتمدة للمتابعة، والمعتمدة في عام 1998، فضلًا عن اتفاقات منظمة العمل الدولية الأساسية الأخرى ذات الصلة. يتم تعزيز الديمقراطية من خلال تحسين المعايير في أماكن العمل وتحسين نوعية الحياة للعمال في نصف الكرة الأرضية.

ثالثًا
الديمقراطية والتنمية المتكاملة ومحاربة الفقر

المادة 11

الديمقراطية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية مترابطتان وتعزّز كل منهما الأخرى.

المادة 12

يُعدّ الفقر والأمية وتدني مستويات التنمية البشرية من العوامل التي تؤثر سلبيًا في ترسيخ الديمقراطية. تلتزم الدول الأعضاء في منظمة الدول الأميركية بتبنّي جميع الإجراءات المطلوبة وتنفيذها لتوليد سوق العمل المنتج، والحد من الفقر، والقضاء على الفقر المدقع، مع مراعاة الحقائق والظروف الاقتصادية المختلفة لبلدان نصف الكرة الأرضية. ويؤكد هذا الالتزام المشترك في ما يتعلق بالمشكلات المرتبطة بالتنمية والفقر أيضًا أهمية الحفاظ على توازن الاقتصاد الكلي والالتزام بتقوية التماسك الاجتماعي والديمقراطية.

المادة 13

إن تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومراعاتها مرتبطان بحكم طبيعتهما بالتنمية المتكاملة، والنمو الاقتصادي العادل، وترسيخ الديمقراطية في دول نصف الكرة الأرضية.

المادة 14

توافق الدول الأعضاء على المراجعة الدورية للإجراءات التي تم تبنّيها وتنفيذها من المنظمة لتعزيز الحوار والتعاون من أجل التنمية المتكاملة ومكافحة الفقر في نصف الكرة الأرضية، واتخاذ الإجراءات المناسبة لتعزيز هذه الأهداف.

المادة 15

تعزّز ممارسة الديمقراطية الحفاظ على البيئة وحسن رعايتها. ومن الضروري أن تنفذ [دول] نصف الكرة الأرضية سياسات واستراتيجيات لحماية البيئة، بما في ذلك تطبيق مختلف المعاهدات والاتفاقات، وذلك لتحقيق التنمية المستدامة لمصلحة الأجيال المقبلة.

المادة 16

التعليم هو المفتاح لتقوية المؤسسات الديمقراطية، وتعزيز تنمية الطاقات البشرية، وتخفيف حدة الفقر وتعزيز التفاهم بين شعوبنا. ولتحقيق هذه الغايات، من الضروري أن يكون التعليم الجيد مُتاحًا للجميع، بمن في ذلك الفتيات والنساء وسكان الريف والأقليات.

رابعًا

تقوية المؤسسات الديمقراطية والمحافظة عليها

المادة 17

عندما تعتبر حكومة دولة عضو أن العملية الديمقراطية السياسية المؤسسية أو ممارستها المشروعة للسلطة معرضة للخطر، يجوز لها أن تطلب المساعدة من الأمين العام أو المجلس الدائم لتقوية نظامها الديمقراطي والحفاظ عليه.

المادة 18

عندما تنشأ مواقف في دولة عضو قد تؤثر في تطور العملية الديمقراطية السياسية المؤسسية أو الممارسة المشروعة للسلطة، يجوز للأمين العام أو المجلس الدائم، بموافقة مسبقة من الحكومة المعنية، ترتيب زيارات أو

إجراءات أخرى من أجل تحليل الوضع. يرفع الأمين العام تقريرًا إلى المجلس الدائم، الذي يجري تقييمًا جماعيًا للوضع، وعند الاقتضاء، قد يتخذ قرارات للحفاظ على النظام الديمقراطي وتقويته.

المادة 19

استنادًا إلى مبادئ ميثاق منظمة الدول الأميركية ومع مراعاة قواعدها، ووفقًا لبند الديمقراطية الوارد في إعلان مدينة كيبيك، فإن الانقطاع غير الدستوري للنظام الديمقراطي، أو التغيير غير الدستوري للنظام الدستوري الذي يضعف على نحو خطر النظام الديمقراطي في دولة عضو، يشكّل، مع استمراره، عقبة كأداء أمام مشاركة حكومتها في دورات الجمعية العمومية واجتماع التشاور، ومجالس المنظمة والمؤتمرات المتخصصة، واللجان ومجموعات العمل، وغيرها من هيئات المنظمة.

المادة 20

في حالة حدوث تغيير غير دستوري للنظام الدستوري من شأنه أن يضعف على نحو خطر النظام الديمقراطي في دولة عضو، يجوز لأي دولة عضو أو للأمين العام أن يطلب الدعوة الفورية للمجلس الدائم لإجراء تقييم جماعي للوضع واتخاذ القرارات التي يراها مناسبة.

يجوز للمجلس الدائم، بحسب الحالة، اتخاذ المبادرات الدبلوماسية اللازمة، بما في ذلك المساعي الحميدة، وذلك لتعزيز استعادة الديمقراطية.

إذا ثبت عدم نجاح مثل هذه المبادرات الدبلوماسية، أو إذا كانت خطورة الوضع تستدعي [أمرًا آخر]، يقوم المجلس الدائم على الفور بعقد جلسة خاصة للجمعية العامة. وتتخذ الجمعية العامة القرارات التي تراها مناسبة، بما في ذلك القيام بالمبادرات الدبلوماسية، وفقًا لميثاق المنظمة، والقانون الدولي، وأحكام هذا الميثاق الديمقراطي.

تتواصل خلال العملية المبادرات الدبلوماسية الضرورية، بما في ذلك المساعي الحميدة لتعزيز استعادة الديمقراطية.

المادة 21

عندما تحدد الجلسة الخاصة للجمعية العامة أنه كان هناك انقطاع غير دستوري للنظام الديمقراطي لدولة عضو، وأن المبادرات الدبلوماسية قد فشلت، تتخذ الدورة الاستثنائية قرارًا بتعليق حق الدولة المذكورة من ممارسة حقها في المشاركة في منظمة الدول الأميركية، وذلك بموافقة ثلثي الدول الأعضاء، وفقًا لميثاق منظمة الدول الأميركية. يجب أن يصبح التعليق ساري المفعول على الفور.

يجب أن تستمر الدولة العضو التي تم تعليق عضويتها في الوفاء بالتزاماتها تجاه المنظمة، ولا سيما التزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

على الرغم من تعليق عضوية الدولة العضو، تواصل المنظمة المبادرات الدبلوماسية لاستعادة الديمقراطية في تلك الدولة.

المادة 22

بمجرد حل الوضع الذي أدّى إلى التعليق، يجوز لأي دولة عضو، أو الأمين العام، أن يقترح على الجمعية العامة رفع التعليق. يتطلب هذا القرار تصويت ثلثي الدول الأعضاء وفقًا لميثاق منظمة الدول الأميركية.

خامسًا

الديمقراطية وبعثات المراقبة الانتخابية

المادة 23

الدول الأعضاء مسؤولة عن تنظيم، وإجراء، وضمان إجراء عمليات انتخابية حرة ونزيهة.

يجوز للدول الأعضاء، في إطار ممارسة سيادتها، أن تطلب من منظمة الدول الأميركية تقديم خدمات استشارية أو مساعدة لتقوية مؤسساتها وعملياتها الانتخابية وتطويرها، بما في ذلك إرسال بعثات أولية لهذا الغرض.

المادة 24

يتم تنفيذ بعثات المراقبة الانتخابية بناءً على طلب الدولة العضو المعنية. ولهذه الغاية، تدخل حكومة تلك الدولة والأمين العام في اتفاقية تحدد مجال عمل بعثة المراقبة الانتخابية المعنية ونطاقه. تضمن الدولة العضو الظروف الأمنية، وحرية الوصول إلى المعلومات، والتعاون الكامل مع بعثة مراقبة الانتخابات.

يتم تنفيذ بعثات المراقبة الانتخابية وفقًا لمبادئ منظمة الدول الأميركية وقواعدها. وتضمن المنظمة أن يكون عمل هذه البعثات فعالًا ومستقلًا، وأن تزوّدها بالموارد اللازمة لذلك الغرض. ويجب إجراء هذا العمل بطريقة موضوعية وحيادية وشفافة، وبالخبرة الفنية المناسبة.

على بعثات المراقبة الانتخابية تقديم تقرير عن أنشطتها في الوقت المناسب إلى المجلس الدائم، من خلال الأمانة العامة.

المادة 25

إذا تطلّب الأمر، تقوم بعثات المراقبة الانتخابية بإبلاغ المجلس الدائم، عن طريق الأمانة العامة، بعدم توافر الشروط اللازمة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة.

يجوز للمنظمة، بموافقة الدولة المعنية، إيفاد بعثات خاصة بهدف تهيئة الظروف المذكورة أو تحسينها.

سادسًا

الترويج للثقافة الديمقراطية

المادة 26

تستمر منظمة الدول الأميركية في تنفيذ البرامج والأنشطة المصممة لتعزيز المبادئ والممارسات الديمقراطية وتقوية الثقافة الديمقراطية في نصف الكرة

الغربي، مع الأخذ في الحسبان أن الديمقراطية هي أسلوب حياة قائم على الحرية، وتعزيز الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لشعوب الأميركتين. تتشاور منظمة الدول الأميركية وتتعاون على نحو مستمر مع الدول الأعضاء، وتأخذ في الحسبان مساهمات منظمات المجتمع المدني العاملة في تلك المجالات.

المادة 27

تتمثل أهداف البرامج والأنشطة في تعزيز الحكم الرشيد، والإدارة السليمة، والقيم الديمقراطية، وتقوية المؤسسات السياسية ومنظمات المجتمع المدني. ويجب إيلاء تطوير برامج وأنشطة لتعليم الأطفال والشباب اهتمامًا خاصًا كوسيلة لضمان استمرار القيم الديمقراطية، بما في ذلك الحرية والعدالة الاجتماعية.

المادة 28

تعزّز الدول المشاركة الكاملة والمتساوية للمرأة في الهياكل السياسية لبلدانها باعتبار ذلك عنصرًا أساسيًا في تعزيز الثقافة الديمقراطية وممارستها.

الملحق (3)

نبذة عن «إطار سياسة الاتحاد الأفريقي بشأن إصلاح قطاع الأمن»[1]

إطار سياسة الاتحاد الأفريقي بشأن إصلاح قطاع الأمن (SSR) هو دليل للاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء في الاتحاد والمجموعات الاقتصادية الإقليمية (RECs) والآليات الإقليمية (RMs) والشركاء؛ من أجل تنفيذ إصلاح القطاع الأمني في القارة الأفريقية، بناءً على الأساس المعياري الذي أنشأته الأمم المتحدة.

بينما يعترف إطار سياسة الاتحاد الأفريقي بالأطر المعيارية الدولية الحالية بشأن إصلاح القطاع الأمني، فإنه يُشجع المجموعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية والدول الأعضاء على تطوير استراتيجياتها الخاصة بإصلاح القطاع الأمني لاستكمال هذه الاستراتيجيات الدولية. لكل من الدول الأعضاء حق اتخاذ القرار وقيادة تنفيذ الأنشطة الوطنية لإصلاح القطاع الأمني، بناءً على تقييمها الحاجات الأمنية والتنموية للدولة. ويساعد الاتحاد الأفريقي والشركاء الآخرون فقط في عمليات إصلاح قطاع الأمن التي يجب أن تكون ملكيتها وطنية وأن تتم بقيادة وطنية. وإضافة إلى أمور أخرى، تتمحور سياسة الاتحاد الأفريقي بشأن إصلاح القطاع الأمني حول ما يلي:

1 - يلاحظ أن الغرض من إصلاح القطاع الأمني هو أن تقوم الدول الأعضاء بتحويل عناصرها الأمنية «من أجل جعلها أكثر فاعلية وكفاءة واستجابة للرقابة الديمقراطية وحاجات الأمن والعدالة للشعب». ويمكن تحقيق ذلك من خلال تنفيذ عناصر مختلفة من برنامج إصلاح القطاع الأمني، بما في ذلك بناء القدرات الشاملة وإضفاء الطابع المهني على قطاع الأمن.

2 - يدرك أن إصلاح القطاع الأمني يراعي الظروف الخاصة بكل حالة،

(1) هذا النص العربي هو ترجمة المؤلف للنبذة التعريفية عن «إطار سياسة الاتحاد الأفريقي بشأن إصلاح قطاع الأمن» الوارد في: *African Union Policy Framework on Security Sector Reform (SSR)* (Addis Ababa: African Union Commission, 2013), accessed on 2/11/2018, at: https://bit.ly/2m7VhAY

وأنه لا يوجد برنامج واحد يناسب الجميع. ومن ثم، يجب تنفيذ كل برنامج من برامج إصلاح القطاع الأمني في ظل الأطر الوطنية والقانونية والمؤسسية الخاصة بكل حالة.

3 - يُسلط الضوء على بعض المبادئ الأفريقية الأساسية لإصلاح القطاع الأمني، ومن بينها المبادئ الرئيسة التالية: التضامن الأفريقي والملكية الوطنية، وأفضل الممارسات المتعلقة بالنوع الجندري، والاعتراف بالمؤسسات الأمنية التقليدية في قطاع الأمن.

4 - يشدد على أهمية الالتزام بالمبادئ الدولية المتعلقة بحوكمة قطاع الأمن؛ مثل السيطرة الديمقراطية والرقابة والشفافية والشمول والمساءلة والاتصالات الفعالة واحترام حقوق الإنسان.

5 - من بين أمور أخرى، تحظر الوثيقة السياساتية على وجه التحديد الأنشطة التخريبية التي تتم باسم إصلاح القطاع الأمني، بما في ذلك استخدام إصلاح القطاع الأمني في جداول أعمال تغيير النظام وأي أنشطة أخرى قد تُقوّض سيادة دولة عضو.

6 - يقدم إرشادات حول الأدوار التي يمكن أن يقوم بها الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية والدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني في عمليات إصلاح القطاع الأمني الوطنية.

7 - يحدد معايير لتنسيق المساعدة الخارجية من قبل الشركاء في أنشطة إصلاح القطاع الأمني للدول الأعضاء.

8 - يسلط الضوء على أهمية حشد الموارد الكافية لأنشطة إصلاح القطاع الأمني للدول الأعضاء وقطاع الأمن بوجه عام.

9 - يطلب من مفوضية الاتحاد الأفريقي تطوير آليات التنفيذ وأدوات التوجيه اللازمة لدعم أنشطة إصلاح القطاع الأمني بالنسبة إلى الدول الأعضاء.

الملحق (4)
إطار أرحب وأكثر طموحًا للحوار المتوسطي 2004[1]

1 - انطلق الحوار المتوسطي لحلف شمال الأطلسي في عام 1994، حاملًا أهدافًا رحبة، بغية المساهمة في تحقيق الأمن والاستقرار الإقليمي، ولتحقيق فهم متبادل أفضل، وتبديد أي سوء فهم بين حلف شمال الأطلسي وشركائه المتوسطيين. ومنذ ذلك الحين، تطور الحوار بخطى ثابتة وفقًا لطابع تقدمي. وقد ازداد عدد الدول المشاركة من خمس في بادئ الأمر، إلى سبع دول، في حين تم توسيع أبعاد الحوار السياسي والعملي على نحو منتظم.

2 - في ظل البيئة الأمنية الراهنة، مع الأخذ في الاعتبار الحاجة إلى معالجة تحديات وتهديدات الساعة بنجاح بما فيها الإرهاب، هناك فرص عظيمة للتعاون الفعال مع الشركاء في الحوار المتوسطي. ومن ثم، رأى وزراء خارجية منظمة حلف شمال الأطلسي في اجتماعهم مطلع كانون الأول/ ديسمبر 2003 في بروكسل، حاجة إلى تحقيق تقدّم أرحب من ذلك التقدم الذي تحقق منذ قمة براغ بشأن الارتقاء بمستوى الحوار المتوسطي. وتوجّهوا إلى المجلس الذي في حالة انعقاد دائم، وبالتشاور في ما بينهم، ومع قمة إسطنبول عندئذ، لبحث سبل تكريس علاقة حلف الناتو مع جميع الشركاء المتوسطيين، وذلك عبر تفعيل خيارات استحداث إطار أرحب وأكثر طموحًا للدول الشريكة في الحوار المتوسطي.

المبادئ والأهداف والأولويات

3 - في هذه العملية ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار المبادئ التالية:

- طبيعة المنفعة المتبادلة للعلاقة:

---

(1) «إطار أرحب وأكثر طموحًا للحوار المتوسطي»، **موقع الناتو باللغة العربية**، 28/ 6/ 2004، شوهد في 22/ 12/ 2018، في: https://bit.ly/2C1ag4C. وقد تم تصحيح بعض الأخطاء الواردة بالاعتماد على النص الإنكليزي الموجود في الموقع نفسه.

• الحاجة إلى دفع العملية قدُمًا وفق تشاور وثيق مع بلدان الحوار المتوسطي.

• أهمية التجاوب مع مصالح دول الحوار المتوسطي واحتياجاتها.

• إمكانية التفريق الذاتي، مع الحفاظ على وحدة الحوار المتوسطي وطابعها التمييزي.

• الحاجة إلى التركيز على التعاون العملي في المجالات التي يمكن أن يوفر فيها الحلف القيمة المضافة.

• الحاجة إلى ضمان تكامل هذا الجهد مع مبادرة إسطنبول للتعاون، وكذلك مع الجهود الدولية الأخرى، ولا سيما الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون ومجموعة الدول الثماني الكبرى، بحسب الاقتضاء.

• إمكانية توسيع الشراكة في الحوار المتوسطي لبلدان معنية أخرى في منطقة البحر الأبيض المتوسط على أساس كل حالة على حدة.

4 - استنادًا إلى هذه المبادئ، فإن حلف شمال الأطلسي يعرض رفع مستوى الشراكة في الحوار المتوسطي إلى شراكة حقيقية، هدفها الأولي يكمن في الإسهام تجاه الأمن والاستقرار الإقليميين وإكمال الجهود الدولية الأخرى من خلال تعزيز التعاون العملي، وتتضمن أهدافه ما يلي:

• تعزيز الحوار السياسي القائم.

• تحقيق نظام التبادل العملياتي.

• تطوير الإصلاحات الدفاعية.

• المساهمة في الحرب على الإرهاب.

5 - يمكن تحقيق الأهداف المذكورة من خلال تعزيز التعاون في المجالات ذات الأولوية التالية:

– وضع جهد مشترك حيز التنفيذ، يهدف إلى شرح أفضل للتطورات التي تنظم حلف شمال الأطلسي وجهوده في مجالات التعاون.

– تعزيز التعاون العسكري – العسكري من أجل تحقيق التبادل العملياتي[2] عبر المشاركة النشطة في تدريبات عسكرية مختارة ونظم تعليم وتمارين ذات صلة، والتي يمكن من خلالها تحسين قدرة قوات الشركاء المتوسطيين على المساهمة مع قوات التحالف في العمليات التي يقودها حلف شمال الأطلسي بما يتفق وميثاق الأمم المتحدة. ويمكن أن تشمل هذه العمليات تلك غير المضمنة في البند الخامس للأزمات؛ مثل عمليات الإغاثة في حالات الكوارث والإغاثة الإنسانية والبحث والإنقاذ وعمليات دعم السلام، وأخرى قد يتم إقرارها لاحقًا، وتعزيز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وتسهيل الشفافية في التخطيط للدفاع الوطني وميزانية الدفاع دعمًا لإصلاح الدفاع.

– مكافحة الإرهاب بما في ذلك تبادل فاعل للمعلومات الاستخباراتية، والتعاون البحري بما في ذلك ما يكون ضمن إطار عملية «المسعى النشط».

– المساهمة في عمل التحالف بشأن التهديدات التي تمثلها أسلحة الدمار الشامل ووسائل نقلها.

– تعزيز التعاون، وفق الحاجة، وحيث يمكن حلف شمال الأطلسي توفير القيمة المضافة في مجال أمن الحدود، وخاصة في ما يتعلق بالإرهاب، والأسلحة الصغيرة والخفيفة، ومكافحة الإتجار غير المشروع.

– تعزيز التعاون في مجال خطط الطوارئ المدنية، بما في ذلك إمكانية تقدم الشركاء المتوسطيين بطلب المساعدة إلى المركز الأوروبي- الأطلسي لتنسيق عمليات الغوث في حالات الكوارث (EADRCC).

---

(2) تمثل متطلبات تعددية التعاون العملياتي شروطًا ثابتة للدول المساهمة، كالحاجة إلى الاتصالات مع الآخرين وتنفيذ العمليات المشتركة والدعم المشترك والقيام بالتدريبات المشتركة.

إطار أكثر طموحًا ورحبًا للحوار المتوسطي

1 - استنادًا إلى المبادئ المذكورة آنفًا، والأهداف والمجالات ذات الأولوية، ينبغي تطوير إطار أكثر طموحًا ورحبًا للحوار المتوسطي وفق البرنامج الحالي لحوار الناتو مع شركائه المتوسطيين، الذي يتضمن حصر مجالات التعاون الممكنة التي وضعت في قمة براغ، وباستخدام واسع النطاق للدروس المستقاة، وبحسب الحاجة، الأدوات من الشراكة من أجل السلام، مع تركيز خاص على تعزيز التعاون العملي.

2 - إضافة إلى التشاور العملي وعلى مستوى السفراء وفق الاتفاقية الثنائية (دول ناتو + شريك) والاتفاقية المتعددة الأطراف (الناتو + 7)، ينبغي زيادة تعزيز البعد السياسي بتضمين اجتماعات للغرض ذاته على المستوى الوزاري أو على مستوى رؤساء الحكومات. وعلاوة على ذلك، يمكن في أقرب وقت مناسب، إصدار بيان سياسي مشترك مع كل الشركاء المتوسطيين لدعم التعاون العملي في المجالات ذات الأولوية السابقة الذكر.

3 - ينبغي زيادة تعزيز البعد العملي من خلال زيادة التركيز على التعاون العملي، إضافة إلى أدوات الحوار المتوسطي المتوافرة مثل برنامج العمل السنوي، وإمكانية الدعم من خلال الصناديق الائتمانية لحلف شمال الأطلسي، وفقًا لسياسة صندوق الناتو/ الشراكة من أجل السلام الائتماني، والمشاركة في دورات تدريبية في مدرسة الحلف وكلية الدفاع التابعة للحلف أيضًا، كما يمكن تطبيق أدوات عدة تابعة للشراكة من أجل السلام وما يشابهها على المبادرة الجديدة. وهذا يشمل ما يلي:

- خطط العمل التي تغطي طيفًا واسعًا من القضايا التي من شأنها تشكيل أساس لقضايا محددة وتعاون موجه نحو تحقيق نتائج معيّنة تتوافر لجميع الشركاء المتوسطيين.

- برامج التعاون الفردي التي تسمح للتنميط الذاتي.

- استخدام الأنشطة والآليات الموجودة في إطار الشراكة من أجل السلام

بغية الارتقاء بقدرات التحالف والشركاء المتوسطيين للعمل معًا في عمليات مستقبلية بقيادة الحلف، بما في ذلك في مجالات القدرات والتعليم والتدريب، والأنشطة العملية.

– تعزيز المشاركة على أساس كل حالة على حدة، ووفق الحاجة في تمارين الشراكة من أجل السلام.

– استخدام البرامج والآليات المتوافرة ضمن الشراكة من أجل السلام الهادفة إلى تحقيق التعاون في جميع المجالات ذات الأولوية المدرجة في الفقرة 5، وكذلك في مجال العلوم والبيئة.

4 – ينبغي أن يستكمل ذلك عن طريق تكثيف التعاون العملي في مناطق مفتوحة في الوقت الراهن لبلدان مجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية/ الشراكة من أجل السلام، مع التركيز بصفة خاصة على قابلية التشغيل البيني، وإصلاح الدفاع، ومكافحة الإرهاب، وغيرها من الأنشطة التي تهدف إلى ضمان مشاركة فعالة من الشركاء في العمليات التي يقودها حلف الأطلسي.

اعتبارات أخرى

1 – قد تكون هناك حاجة إلى ترتيبات قانونية ملائمة بغية تسهيل المشاركة الكاملة والفعالة من قبل الشركاء المتوسطيين، وربما توجد حاجة أيضًا إلى اتفاقات أمنية.

2 – ينبغي الأخذ في الاعتبار أحداث وحدة ارتباط في مقر حلف شمال الأطلسي وخلية تنسيقية للشراكة (Partnership Coordination Cell) من أجل تعزيز التنسيق بين الأنشطة، في المجال العسكري على وجه الخصوص.

3 – في ما يتعلق بتوسيع محتمل للشراكة في الحوار المتوسطي لبلدان أخرى معنية في المنطقة، فإن الطابع التقدمي للحوار المتوسطي يسمح بضم أعضاء آخرين على أساس كل حالة على حدة، كما كانت الحال مع الأردن (1995) والجزائر (2000).

المراجع

1 - العربية

الأحمري، محمد. **الديمقراطية: الجذور وإشكالية التطبيق**. بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2012.

أمتي في العالم: المشروع الحضاري الإسلامي: الأزمة والمخرج. القاهرة: مركز الحضارة للدراسات السياسية، 2017.

أوين، روجر. **الدولة والسلطة والسياسة في الشرق الأوسط**. ترجمة عبد الوهاب علوب. القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة؛ المشروع القومي للترجمة، 2000.

الأيوبي، نزيه. **تضخيم الدولة العربية: السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط**. ترجمة أمجد حسين. بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2010.

باروت، محمد جمال (محرر). **الجيش والسياسة في مرحلة التحول الديمقراطي في الوطن العربي**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019.

بدوي، محمد طه. **النظرية السياسية: النظرية العامة للمعرفة السياسية**. القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1986.

______ [وآخرون]. **مدخل إلى العلوم السياسية**. الإسكندرية: جامعة الإسكندرية - قسم العلوم السياسية، 2012.

بشارة، عزمي. **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017.

______. «في تطور مفهوم الديمقراطية التوافقية وملاءمتها لحل الصراعات الطائفية: نموذجا إيرلندا ولبنان». **سياسات عربية**. العدد 30 (كانون الثاني/ يناير 2018).

تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة: أداة توجيهية. جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2016.

الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.

روسو، جان جاك. **العقد الاجتماعي**. ترجمة عادل زعيتر. القاهرة: مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2013.

السعداوي، عاطف (محرر). **نحو رؤية وطنية لتعزيز الديمقراطية في مصر: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية**. تقديم مصطفى كامل السيد. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2007.

سلامة، غسان. **المجتمع والدولة في المشرق العربي**. ط 2. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.

سون أتزو. **فن الحرب**. تقديم وتعليق أحمد ناصيف. دمشق/ القاهرة: دار الكتاب العربي، 2010.

عبد الله، أحمد (محرر). **الجيش والديمقراطية في مصر**. القاهرة: سينا للنشر، 1990.

عبد الملك، أنور. **المجتمع المصري والجيش: 1952-1967**. القاهرة: مركز المحروسة، 1998.

القرضاوي، يوسف. **بيّنات الحل الإسلامي وشُبهات العلمانيين والمتغربين**. ط 2. القاهرة: المطابع الفنية، 1993.

قطب، سيد. **معالم في الطريق**. ط 6. القاهرة: دار الشروق، 1979.

الكواري، علي خليفة. «مفهوم الديمقراطية المعاصرة: قراءة أولية في خصائص الديمقراطية». **المستقبل العربي**. العدد 168 (شباط/ فبراير 1993).

______. «المبادئ العامة المشتركة للدستور الديمقراطي». **المستقبل العربي**. العدد 173 (تموز/ يوليو 1993).

______ وعبد الفتاح ماضي (تنسيق وتحرير). **لماذا انتقل الآخرون إلى الديمقراطية وتأخر العرب؟ دراسة مقارنة لدول عربية مع دول أخرى**. مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2009.

______. **نحو كتلة تاريخية ديمقراطية في البلدان العربية**. مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010.

______. «متطلبات بناء كتلة تاريخية على قاعدة الديمقراطية في الدول العربية». **المستقبل العربي**. العدد 373 (آذار/ مارس 2010).

______ (تنسيق وتحرير). **الديمقراطية المتعثرة: مسار التحركات العربية الراهنة من أجل الديمقراطية**. مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014.

ليبهارت، آرنت. **الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد**. ترجمة حسني زينة. بغداد: معهد الدراسات الاستراتيجية؛ بيروت: الفرات للنشر والتوزيع، 2006.

ماضي، عبد الفتاح. **الدين والسياسة في إسرائيل: دراسة في الأحزاب والجماعات الدينية في إسرائيل ودورها في الحياة السياسية**. القاهرة: مكتبة مدبولي، 1999.

______. «متى تكون الانتخابات ديمقراطية؟». **المجلة العربية للعلوم السياسية**. العدد 18 (ربيع 2008).

______. «العلاقات المدنية – العسكرية والجيوش والتحول الديمقراطي». ورقة مقدمة في مؤتمر تحولات الديمقراطية في العالم العربي. مركز عصام فارس للشؤون اللبنانية. بيروت، 28/ 6/ 2012. في: http://bit.ly/2iVL9rT

______. «الجيوش والانتقال الديمقراطي: كيف تخرج الجيوش من السلطة؟». **سياسات عربية**. العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017).

______. «العوامل الخارجية والثورات العربية: أربع إشكاليات للبحث». **سياسات عربية**. العدد 36 (كانون الثاني/ يناير 2019).

______. **عثرات في الميدان: كيف أخفقت ثورة يناير في مصر؟** الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020.

مانغلابوس، راؤل س. **إرادة الشعوب: الديمقراطية الأصيلة في المجتمعات غير الغربية**. ليماسول، قبرص: دار الملتقى للنشر، 1991.

متولي، عبد الحميد. **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**. ط 6. الإسكندرية: مؤسسة المعارف، 1989.

النقيب، خلدون حسن. **الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر: دراسة بنائية مقارنة**. ط 2. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996.

2 – الأجنبية

Abbott, Fraser. «Building Opposition Unity in the Transition to Democracy: The Chilean Case.» Master Thesis. Department of Political Science. The University of Calgary. Alberta, Canada,1998.

«About Security Sector Governance.» Security Sector Governance. at: https://bit.ly/3l3P8QV

«Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy.» The North Atlantic Treaty Organization (NATO). 15/4/2011. at: https://bit.ly/2N7iuyB

Africa, Sandy. «The Transformation of the South African Security Sector: Lessons and Challenges.» Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). *Policy Paper*. no. 33 (March 2011). at: https://bit.ly/3hemHQd

African Union Policy Framework on Security Sector Reform (SSR). Addis Ababa: African Union Commission, 2013. at: https://bit.ly/2m7VhAY

Ahn, Byong-Man. *Elites and Political Power in South Korea*. Cheltenham, UK/ Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2003.

Alagappa, Muthiah (ed.). *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2002.

Albright, David E. «A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations.» *World Politics*. vol. 32, no. 4 (July 1980).

Almond, Gabriel A. et al. (eds.). *European Politics Today*. New York: Longman, 2006.

Americas Quarterly. vol. 14, no. 1 (2020). at: https://bit.ly/2HCSn1X

Anderson, Lisa (ed.). *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press, 1999.

Andreski, Stanislav. «On the Peaceful Disposition of Military Dictatorships.» *Journal of Strategic Studies*. vol. 3, no. 3 (December 1980).

Arceneaux, Craig L. *Bounded Missions: Military Regimes and Democratization in the Southern Cone and Brazil*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2001.

«The Armed Forces: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance.» DCAF. *SSR Backgrounders*. 17/11/2015. at: https://bit.ly/2C2wiUv

Ball, Nicole. «Strengthening Democratic Governance of the Security Sector in Conflict-Affected Countries.» *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*. vol. 25, no. 1 (February 2005).

Barany, Zoltan. *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

Becker, Charles M. «The Impact of Sanctions on South Africa and its Periphery.» *African Studies Review*. vol. 31, no. 2 (September 1988).

Ben Mckenzie, Michael. *Evolution of Brazilian Civil-Military Relations from Pacted Transition to Lula's Foreign Policy*. Monterey, CA: The Center for Civilian-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2011.

Bina, Mark W. «Private Military Contractor Liability and Accountability After Abu Ghraib.» *The John Marshall Law Review*. vol. 38, no. 4 (Summer 2005).

Birch, Anthony H. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London/ New York: Routledge, 1993.

Bitar, Sergio & Abraham F. Lowenthal (eds.). *Democratic Transition: Conversations with World Leaders*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; Stockholm: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2015.

Blair, Dennis. *Military Engagement: Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions*, vol. 1: *Overview and Action Plan*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013.

Bland, Douglas L. «A Unified Theory of Civil-Military Relations.» *Armed Forces & Society*. vol. 26, no. 1 (October 1999).

Blum, William. *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*. Monroe, ME: Common Courage Press, 2008.

Boix, Carles & Susan C. Stokes (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Bruneau, Thomas C. *Spanish Case Study*. Monterey, CA: The Center for Civil-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2000.

________. *Civil-Military Relations in Democratic Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited*. Monterey, CA: The Center for Civilian-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2008.

________ & Florina Cristiana Matei. «Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations.» *Democratization*. vol. 15, no. 5 (December 2008).

________ (eds.). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. London/ New York: Routledge, 2012.

Bruneau, Thomas C. & Scott D. Tollefson (eds.). *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press, 2006.

________. «Civil-Military Relations in Brazil: A Reassessment.» *Journal of Politics in Latin America*. vol. 6, no. 2 (August 2014).

Buchanan, Allen. «Political Legitimacy and Democracy.» *Ethics*. vol. 112, no. 4 (July 2002).

Buxton, Julia. «Venezuela's Contemporary Political Crisis in Historical Context.» *Bulletin of Latin American Research*. vol. 24, no. 3 (July 2005).

Buzan, Barry. *People: States and Fear: National Security Problem in International Relations*. Sussex: Wheatsheaf Books, 1983.

________, Ole Wæver & Jaap De Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. London/Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Cardoso, Fernando Henrique. *Brazil, 1994-2002: The Era of the Real*. Brazil: Secretaria de Estado de Comunicacao de Governo, 2002.

Cawthra, Gavin, Robin Luckham & Anne Marie Goetz (eds.). *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*. London: Zed Books, 2003.

Cepik, Marco & Frederico Licks Bertol. «Defense Policy in Brazil: Bridging the Gap between Ends and Means?.» *Defense Studies*. vol. 16, no. 3 (July 2016).

«Chapter IV: Human Rights: Convention on the Non-applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity.» United Nations Treaty Collection. at: https://bit.ly/2BtentB

Chávez, Joaquin M. «How did the Civil War in El Salvador End?.» *The American Historical Review*. vol. 120, no. 5 (December 2015).

Chehabi, H. E. & Juan J. Linz (eds.). *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

Clausewitz, Carl Von. *On War*. Berlin: Jazzy bee Verlag, 1956.

«Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994).» Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 3/12/1994. at: https://bit.ly/2r1BfuA

«Conditions for Membership.» European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations. European Commission. at: https://bit.ly/2NtSfRH

Connor, Ken & David Hebditch. *How to Stage a Military Coup: From Planning to Execution*. London: Skyhorse Publishing, 2009.

«Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993.» South African Government. at: https://bit.ly/2WTpUKj

«Constitution of the Republic of South Africa, 1996.» South African Government. at: https://bit.ly/32C3wsg

Cook, Steven A. *Ruling but not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.

Cooley, Alexander & Daniel Nexon. *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Cope, John C. *International Military Education and Training: An Assessment*. Washington, DC: Institute for National Strategic Studies - National Defence University, 1995.

Costa, Raphael. *From Dictatorship to Democracy in Twentieth-Century Portugal*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

Croissant, Aurel, David Kuehn & Philip Lorenz. «Breaking with the Past? Civilian Military Relations in Emerging Democracies of East Asia.» East-West Center (Honolulu). *Policy* Studies. no. 63 (January 2012).

Croissant, Aurel & David Kuehn (eds.). *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. Heidelberg: Springer VS, 2017.

Croissant, Aurel et al. «Beyond the Fallacy of Coup-ism: Conceptualizing Civilian Control of the Military in Emerging Democracies.» *Democratization*. vol. 17, no. 5 (October 2010).

________. *Democratization and Civilian Control in Asia*. London/New York: Palgrave Macmillan, 2013.

Crompton, Samuel Willard. *Desmond Tutu: Fighting Apartheid*. New York: Infobase Publishing, 2007.

Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

________. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control*. New Heaven: Yale University Press, 1982.

________. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

Decalo, Samuel. *Coups and Army Rule in Africa: Studies in Military Style*. New Haven: Yale University Press, 1976.

Degaut, Marcos. «Out of the Barracks: The Role of the Military in Democratic Revolutions.» *Armed Forces & Society*. vol. 45, no. 1 (January 2019).

Desch, Michael C. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

Di Tella, Guido. *Argentina under Perón, 1973-76: The Nation's Experience with a Labour-Based Government*. Heidelberg: Springer, 1983.

Diamond, Larry. «Institutions of Accountability.» Hoover Institution. *Hoover Digest*. no. 3 (July 1999). at: https://hvr.co/2QEwSmv

________. «Universal Democracy.» Hoover Institution. *Policy Review* (June 2003). at: https://hvr.co/3h1Ypsu

Dunn, John (ed.). *Democracy: The Unfinished Journey 508 BC to AD 1993*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Faulks, Keith. *Political Sociology: A Critical Introduction*. New York: New York University Press, 2000.

Feaver, Peter D. «Civil-Military Relations.» *Annual Review of Political Science*. vol. 2, no. 1 (June 1999).

________. *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Harvard, MA: Harvard University Press, 2003.

Federico, Veronica & Carlo Fusaro (eds.). *Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa*. Washington: Firenze University Press, 2006.

Fetting, Nathaniel C. *Enablers and Obstacles to Democratic Consolidation and Civil-Military Relations Reform: A Comparative Analysis of Argentina and Guatemala*. Monterey, CA: The Center for Civilian-Military Relations; The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2014.

Finer, Samuel E. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Pall Mall, 1962.

________. «The Retreat to the Barracks: Notes on the Practice and the Theory of Military Withdrawal from the Seats of Power.» *Third World Quarterly*. vol. 7, no. 1 (January 1985).

________. *The History of Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

________. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. 2nd ed. London: Pall Mall Press, 2003.

Forster, Anthony, Timothy Edmunds & Andrew Cottey (eds.). *Democratic Control of the Military in Post-communist Europe: Guarding the Guards*. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

Francisco, Ronald A. *The Politics of Regime Transitions*. Boulder: Westview Press, 2000.

Frankel, Philip. *Soldiers in a Storm: The Armed Forces in South Africa's Democratic Transition*. London/New York: Routledge, 2000.

«Freedom in Sub-Saharan Africa 2009: A Survey of Political Rights and Civil Liberties.» Freedom House (February 2009). at: https://bit.ly/32xe9Nb

«Freedom in the World Research: Methodology.» Freedom House. at: https://bit.ly/2GoXVwq

Galston, William A. *The Practice of Liberal Pluralism*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2005.

Gasper, Des. «Securing Humanity: Situating 'Human Security' as Concept and Discourse.» *Journal of Human Development*. vol. 6, no. 2 (July 2005).

Geddes, Barabra. «What do we Know about Democracy after Twenty Years?.» *Annual Review of Political Science*. vol. 2 (June 1999).

Gerth, Hans Heinrich & C. Wright Mills (eds.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. London/New York: Routledge, 2014.

Ghébali, Victor-Yves. *The OSCE Code of Conduct on Politico-military Aspects of Security (3 December 1994): A Paragraph-by-Paragraph Commentary*. Geneva: DCAF, 2003. at: https://bit.ly/2m4GK9h

Gibson, James L. «The Contributions of Truth to Reconciliation: Lessons from South Africa.» *Journal of Conflict Resolution*. vol. 50, no. 3 (June 2006).

Giddens, Anthony. *Sociology*. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 1992.

Gill, Graeme. *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*. London/New York: Palgrave Macmillan, 2000.

Giraldo, Jeanne Kinney. «Democratizing Civil-Military Relations: What Do Countries Legislate?.» Naval Postgraduate School. *Occasional Paper*. no. 7 (2001).

Gover, Scott Charles. «U.S. Security Assistance to Egypt: A Source of Influence or Illusion?.» Master Thesis. Department of National Security Affairs. Naval Postgraduate School. Monterey, CA, 1996.

Greenberg, Douglas et al. (eds.). *Constitutionalism and Democracy Transition in the Contemporary World*. New York: Oxford University Press, 1993.

Gunnels, Lucas B. *Defying Predictions? Chilean Civil-Military Relations Since 1991*. Monterey, CA: The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2010.

Hague, Rod & Martin Harrop. *Political Science: A Comparative Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2001.

Harvey, Robert. *Portugal: Birth of a Democracy*. Heidelberg: Springer, 1978.

Hawkesworth, Mary & Maurice Kogan (eds.). *Encyclopedia of Government and Politics*. vol. 1. London: Routledge, 1992.

Haynes, Jeffrey (ed.). *Routledge Handbook of Democratization*. London/ New York: Routledge, 2012.

Hedahl, Marcus & Bradley Jay Strawser. «Why Soldiers might Disobey the President's Orders to Occupy US Cities.» *The Conversation*. 11/6/2020. at: https://bit.ly/3jmJIib

Heinecken, Lindy & Richard Gueli. «Defence, Democracy and South Africa's Civil-Military Gap.» *Scientia Militaria*: *South African Journal of Military Studies*. vol. 33, no. 1 (2005).

Held, David. *Models of Democracy*. 3rd ed. Cambridge, UK/Malden, MA: Polity Press, 2006.

________. *Political Theory and the Modern State*. Cambridge: Polity Press, 2013.

«Helsinki Accords.» *Encyclopedia* Britannica. at: https://bit.ly/30n1Qkp

«Helsinki Final Act.» Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 1/8/1975. at: https://bit.ly/3xY4RGl

Hendrickson, Dylan. «A Review of Security-Sector Reform.» Conflict, Security & Development Group. Centre for Defence Studies. King's College. University of London. *Working Papers*. no. 1 (1999). at: https://bit.ly/3tzI69c

Hersh, Seymour M. «Torture at Abu Ghraib.» *The New Yorker*. vol. 10, no. 5 (2004).

Hilbink, Lisa. *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Holden, Randy (ed.). *Security Sector Reform: Integrated Technical Guidance Notes*. New York: UN SSR Task Force, 2012.

Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. London/New York: Belknap Press, 1957.

________. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

________. «How Countries Democratize.» *Political Science Quarterly*. vol. 106, no. 4 (December 1991).

________. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993.

«Inter-American Democratic Charter.» Organization of American States. 11/9/2001. at: https://goo.gl/Dh5zHs

«International Military Education and Training (IMET).» Federation of American Scientists. at: https://bit.ly/2EOlApD

Jackson, Robert H. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: The Free Press; Macmillan Inc., 1960.

________. *The Military in the Political Development of New Nations: An Essay in Comparative Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

________. *Military Institutions and Coercion in The Developing Nations*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

Jomini, Antoine-Henri, George Henry Mendell & William Price Craighill. *The Art of War*. Chelmsford, MA: Courier Corporation, 2007.

«Judge Albert Louis 'Albie' Sachs.» *South African History Online*. at: https://bit.ly/2CMI4Ge

Karl, Terry Lynn. «Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela.» *Latin American Research Review*. vol. 22, no. 1 (January 1987).

________. «Dilemmas of Democratization in Latin America.» *Comparative Politics*. vol. 23, no. 1 (October 1990).

Karska, Elzbieta. «Human Rights Violations Committed by Private Military and Security Companies: An International Law Analysis.» *Espaço Joaçaba: Journal of Law*. vol. 17, no. 3 (2016).

Kinzer, Stephen. *Overthrow: America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq*. New York: Times Books, 2007.

Kohn, Richard H. «How Democracies Control the Military?.» *Journal of Democracy*. vol. 8, no. 4 (October 1997).

Kornbluh, Peter. *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*. New York: The New Press, 2013.

________. «CIA Acknowledges Ties to Pinochet's Repression: Report to Congress Reveals U.S. Accountability in Chile.» The National Security Archive. 19/9/2019. at: https://bit.ly/2C5mysB

Kuehn, David. «Institutionalising Civilian Control of the Military in New Democracies: Theory and Evidence from South Korea.» German Institute of Global and Area Studies. *Working Papers*. no. 282 (February 2016).

Lasswell, Harold D. «The Garrison State.» *American Journal of Sociology*. vol. 46, no. 4 (January 1941).

Lefever, Ernest W. *Spear and Scepter: Army, Police, and Politics in Tropical Africa*. Washington, DC: Brookings Institution, 1970.

Lewis, Paul H. *Guerrillas and Generals: The «Dirty War» in Argentina*. San Francisco: Greenwood Press, 2002.

Lijphart, Arend. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

________. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press, 1999.

Linz, Juan J. & Alfred Stepan (eds.). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

________. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Lipschutz, Ronnie D. (ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press, 1995.

Llewellyn, Jennifer J. & Robert Howse. «Institutions for Restorative Justice: The South African Truth and Reconciliation Commission.» *The University of Toronto Law Journal*. vol. 49, no. 3 (July 1999).

Lowenthal, Abraham F. & John Samuel Fitch (eds.). *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier, 1986.

Magone, José. *European Portugal: The Difficult Road to Sustainable Democracy*. Heidelberg: Springer, 1996.

Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell & J. Samuel Valenzula (eds.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame press, 1992.

Manby, Bronwen. «South Africa: The Impact of Sanctions.» *Journal of International Affairs*. vol. 46, no. 1 (July 2001).

Manglapus, Raul S. *Will of the People: Original Democracy in Non-western Societies*. San Francisco: Greenwood Press, 1987.

Martin, Mary & Taylor Owen (eds.). *Routledge Handbook of Human Security*. London/New York: Routledge, 2015.

Martínez, Rafael. *The Democratic Consolidation of the Military Administration: Objectives to be Met in Light of the Spanish Experience*. Paris: Arab Reform Initiative, 2012.

May, Ronald J. & Viberto Selochan (eds.). *The Military and Democracy in Asia and the Pacific*. Canberra: The Australian National University Press, 2004.

McFate, Sean. «The Link Between DDR and SSR in Conflict Affected Countries.» United States Institute of Peace. *Special Report*. no. 238 (May 2010). at: https://bit.ly/2C7AVfS

McHenry, Dean E. *Limited Choices: The Political Struggle for Socialism in Tanzania*. Boulder: Lynne Rienner, 1994.

McHenry, Dean, Jr. & Abdel-Fattah Mady. «A Critique of Quantitative Measures of the Degree of Democracy in Israel.» *Democratization*. vol. 13, no. 2 (April 2006).

Merkel, Wolfgang, Raj Kollmorgen & Hans-Jürgen Wagener (eds.). *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Migdal, Joel Samuel, Atul Kohli & Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

«The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict.» Federal Department of Home Affairs (FDFA) & International Committee of the Red Cross (2009).

Mora, Frank & Brian Fonseca. «It's not the 1970s Again for Latin America's Militaries. Here's Why.» *Americas Quarterly*. 11/12/2019. at: https://bit.ly/3cDd09V

Munck, Gerardo L. & Carol Skalnik Leff. «Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective.» *Comparative Politics*. vol. 29, no. 3 (April 1997).

Nam, Sang Bum. *A Comparative Study on The Development of Civil Military Relations in the Process of Democratization in South Korea and Taiwan until 2008*. Monterey, CA: The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 2017.

National Strategy of Defense: Peace and Security for Brazil. Brazil: Ministry of Defense, 2009.

«NATO/PFP Trust Fund Policy.» The North Atlantic Treaty Organization (NATO). 6/9/2004. at: https://bit.ly/2pwQKtX

Newton, Kenneth & Jan W. Van Deth. *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*. 2nd ed. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2010.

Nordlinger, Eric A. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1977.

O'Donnell, Guillermo & Philippe C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Hopkins University Press, 1986.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

O'Brien, Philip J. & Paul Anthony Cammack (eds.). *Generals in Retreat: The Crisis of Military Rule in Latin America*. Manchester: Manchester University Press, 1985.

OSCE Yearbook 1995/1996. Munich: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, 1997.

Osorio, Carlos & Kathleen Costar. «Kissinger to the Argentine Generals in 1976: 'If there are things that have to be done, you should do them quickly'.» *National Security Archive Electronic Briefing Book*. no. 133. 27/8/2004. at: https://bit.ly/2JHPQBE

Osuna, José Javier Olivas. *Iberian Military Politics: Controlling the Armed Forces during Dictatorship and Democratization*. London: Palgrave Macmillan, 2014.

Pantev, Plamen et al. *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector*. Sofia: Procon, 2005.

«Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB).» The North Atlantic Treaty Organization (NATO). 7/6/2004. at: https://bit.ly/2PAni0Y

Pastor, Robert (ed.). *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*. New York/London: Holmes and Meier, 1989.

Perlmutter, Amos. *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University Press, 1977.

________. «The Comparative Analysis of Military Regimes: Formations, Aspirations, and achievements.» *World Politics*. vol. 33, no. 1 (October 1980).

________. *Political Roles and Military Rulers*. London: Frank Cass, 1981.

Pion-Berlin, David (ed.). *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2001.

________. «Political Management of the Military in Latin America.» *Military Review*. vol. 85, no. 1 (2005).

Porter, Jack J. *The Construction of Liberal Democracy: The Role of Civil-Military Institutions in State and Nation-Building in West Germany and South Africa*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute - US Army War College, 2010.

Posusney, Marsha Pripstein. «Enduring Authoritarianism: Middle East Lessons for Comparative Theory.» *Comparative Politics*. vol. 36, no. 2 (January 2004).

Potter, David et al. (eds.). *Democratization*. 3rd ed. Milton Keynes: The Open University, 2001.

Powell, Jonathan & Clayton Thyne. «Global Instances of Coups from 1950-Present.» *Journal of Peace Research*. vol. 48, no. 2 (2011).

«Professor Kader Abdul Asmal.» *South African History Online*. at: https://bit.ly/3eO6XhY

Przeworski, Adam. *Democracy, and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Reveron, Derek S. & Judith Hicks Stiehm (eds.). *Inside Defense: Understanding the US Military in the 21st Century*. London/New York: Palgrave Macmillan, 2008.

«The Revolutionary Mouvement 8th October (MR8).» *World Heritage Encyclopedia*. at: https://bit.ly/3xa0tUm

Roniger, Luis & Mario Sznajder. *The Legacy of Human-Rights Violations in the Southern Cone: Argentina, Chile, and Uruguay*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Rupiya, Martin (ed.). *Evolutions & Revolutions: A Contemporary History of Militaries in Southern Africa*. Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies, 2005.

Rustow, Dankwart A. «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model.» *Comparative Politics*. vol. 2, no. 3 (April 1970).

Ryngaert, Cedric. «Litigating Abuses Committed by Private Military Companies.» *European Journal of International Law*. vol. 19, no. 5 (2008).

Sartori, Giovanni. *Democratic Theory*. Detroit, MI: Wayne State University Press, 1962.

Sava, Ionel Nicu. «Western (NATO/PfP) Assistance to Build Democratic Civil-Military Relations in South Eastern Europe: The Case of Bulgaria, Romania and Slovenia.» *The Manfred Worner Fellowship Report* (Bucharest, November 2002).

Savage, Jesse Dillon & Jonathan DCaverley. «When Human Capital Threatens the Capitol: Foreign Aid in the Form of Military Training and Coups.» *Journal of Peace Research*. vol. 54, no. 4 (July 2017).

Schiff, Rebecca L. *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*. New York/London: Routledge, 2009.

Schmitter, Philippe C. (ed.). *Military Rule in Latin America: Functions, Consequences and Perspectives*. Beverly Hills/London: SAGE Publications, 1973.

Schmitter, Philippe C. & Terry Lynn Karl. «What democracy is... and is not.» *Journal of Democracy*. vol. 2, no. 3 (January 1991).

Schneier, Edward. *Crafting Constitutional Democracies: The Politics of Institutional Design*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 3rd ed. New York: Harper & Brothers, 1950.

Schwartzman, Kathleen C. «Can International Boycotts Transform Political Systems? The Cases of Cuba and South Africa.» *Latin American Politics and Society*. vol. 43, no. 2 (July 2001).

Scott, Sam D. «Transition to democracy in Chile: two factors.» Master Theses in Political Science. Department of Political Science. University of Montana. Missoula, MT, 2001. at: https://bit.ly/325xSiT

«Security Sector Governance: Applying the Principles of Good Governance to the Security Sector.» DCAF. *SSR Backgrounders*. 17/11/2015. at: https://bit.ly/3aYb1wY

«Security Sector.» Security Sector Integrity (2012). at: https://bit.ly/3vkUlZt

Serra, Narcís. *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Shahin, Emad El-Din. «Egypt's Revolution Turned on its Head.» *Current History*. vol. 114, no. 776 (December 2015).

«Sharpeville Massacr, 21 March 1960.» *South African History Online*. at: https://bit.ly/3jlnM6W

Sigmund, Paul E. *The United States and Democracy in Chile*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

Silva, Patricio (ed.). *The Soldier and the State in South America: Essays in Civil-Military Relations*. London: Palgrave Macmillan, 2001.

Snyder, Jack L. & Leslie Vinjamuri. «Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice.» *International Security*. vol. 28, no. 3 (Winter 2003).

Snyder, Richard. «Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships.» *Comparative Politics*. vol. 24, no. 4 (July 1992).

Sørensen, George. *Democracy and Democratization: Process and Prospects in a Changing World*. 3rd ed. Boulder: Westview Press, 2008.

Stein, Harold. *American Civil-Military Relations: A Book of Case Studies*. Birmingham, AL: University of Alabama Press, 2003.

Stepan, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

________. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

________. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

Stinnett, Nathaniel. «Regulating the Privatization of War: How to Stop Private Military Firms from Committing Human Rights Abuses.» *The Boston College International and Comparative Law Review*. vol. 28, no. 1 (2005).

Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament, and International Security - Summary*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Stuster, J. Dana. «Mapped: The 7 Governments the U.S. Has Overthrown.» *Foreign Policy*. 20/8/2013. at: https://goo.gl/6oZaMx

Sun Tzu. *The Art of War*. Lyndhurst: Barnes & Noble Publishing, 2004.

Tagarev, Todor (ed.). *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, 2002.

Tansey, Oisín. *The International Politics of Authoritarian Rule*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Thompson, Leonard. *A History of South Africa*. New Haven/London: Yale University Press, 2000.

Thompson, William R. *The Grievances of Military Coup Makers*. Beverley Hills: Sage Professional Papers, 1973.

Tilly, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Tollefson, Scott D. *Civil-Military Relations in Brazil: The Myth of Tutelary Democracy, Draft*. Monterey, CA: The Naval Postgraduate School Institutional Archive, 1995.

Touraine, Alain. *What is Democracy?*. David Macey (trans.). Boulder: Westview Press, 1997.

Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2020. BTI. at: https://bit.ly/35kqUdS

Trinkunas, Harold A. «Ensuring Democratic Civilian Control of the Armed Forces in Asia.» East-West Center. East-West Center Occasional Papers. *Politics and Security Series*. no. 1 (October 1999).

Tuininga, R. Alexander. «Emerging Pattern of Civil-Military Relations in Islamic States.» Master Thesis. Department of National Security Affairs. Naval Postgraduate School. Monterey, CA, 2013.

United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1994.

Van Zyl, Paul. «Dilemmas of Transitional Justice: The Case of South Africa's Truth and Reconciliation Commission.» *Journal of International Affairs*. vol. 52, no. 2 (Spring 1999).

Vankovska, Biljana (ed.). *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF; Monterey, CA: The Center for Civil-Military Relations, 2001.

Vashakmadze, Mindia. *Guidebook: Understanding Military Justice*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF); Monterey, CA: The Center for Civil-Military Relations, 2011.

Weeks, Gregory. «Democratic Institutions and Civil-Military Relations: The Case of Chile.» *Journal of Third World Studies*. vol. 18, no. 1 (Spring 2001).

Welch, Claude E. Jr. «Military Disengagement from Politics: Paradigms, Processes, or Random Events.» *Armed Forces & Society*. vol. 18, no. 3 (April 1992).

Wilkinson, Daniel. «No Justice for Horrors of Brazil's Military Dictatorship 50 Years On.» Human Rights Watch. 13/12/2018. at: https://bit.ly/2N97aC0

Wood, Elisabeth Jean. *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

«World Military Expenditure Grows to $1.8 trillion in 2018.» Stockholm International Peace Research Institute. 29/4/2019. at: https://bit.ly/2O17XVT

Wright, Thomas C. & Rody Oñate Zúñiga. «Chilean Political Exile.» *Latin American Perspectives*. vol. 34, no. 4 (July 2007).

Wulf, Herbert. «Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries.» Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (2004). at: https://bit.ly/3bazW0D

Zalta, Edward N. et al. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Palo Alto, CA: Stanford University, 2010.

فهرس عام

-خ-

-هـ-

-و-

-ي-